

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

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

EMENTA

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

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

II. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, afetar o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para estabelecer a seguinte questão de direito controvertida: "Possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica." e, igualmente por unanimidade, determinar a suspensão da tramitação prevista no art. 1.037, II, do CPC, a fim de alcançar somente os casos em que, sendo incontroversa a fluência do prazo prescricional para a imposição das sanções previstas na Lei 8.429/92, remanesça apenas a discussão quanto à necessidade de ajuizamento de ação autônoma, para fins de ressarcimento dos danos causados ao Erário, conforme proposta da Sra. Ministra Relatora.

Votaram com a Sra. Ministra Relatora os Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Superior Tribunal de Justiça

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.

Brasília (DF), 20 de abril de 2021 (data do julgamento).

MINISTRA ASSUETE MAGALHÃES
Relatora



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

RELATÓRIO

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

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

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

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

Precedentes jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte.

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

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

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

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

Consta, em síntese, que o requerido Efrain de Araújo Moraes, à época dos fatos, Senador da República, foi o responsável pela nomeação das

demais pessoas citadas, inclusive da RECORRIDA, para que exercessem cargo em comissão junto à Primeira Secretaria do Senado Federal, da qual era o titular. Contudo, comprovou-se que as pessoas citadas, inclusive a RECORRIDA, não exerciam qualquer atividade de caráter público, pois não prestavam serviços à Mesa do Senado Federal ('funcionários fantasmas'), tendo realizado somente tarefas do interesse próprio e pessoal do ex-senador.

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

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

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

(...)

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

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

III-b Divergência jurisprudencial

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

(...)

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

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

Superior Tribunal de Justiça

Confira o excerto:

(...)

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

(...)

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

Demonstrada, assim, a violação ao artigo 5º e 17, §8º, da Lei nº 8.429/92, bem como a divergência jurisprudencial sobre o assunto, conclui-se pela necessidade de reforma do acórdão vergastado" (fls. 501/507e).

Requer, por fim, "o conhecimento e o provimento deste recurso" (fl. 507e).

LENILDA FERNANDES MAIA TEIXEIRA apresentou contrarrações (fls. 511/528e).

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

O Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas - COGEPAC (Resolução STJ/GP 29, de 22/12/2020), Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, a fls. 544/546e, indicou o presente Recurso Especial para afetação como representativo da controvérsia, destacando que "o presente recurso especial, oriundo do Tribunal Regional Federal da 1ª Região veicula controvérsia jurídica multitudinária ainda não submetida ao rito dos recursos repetitivos, a qual pode ser assim delimitada: 'possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritivo daquela pretensão específica", além de verificar que, "em consulta à pesquisa de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é possível recuperar aproximadamente 8 acórdãos e 180 decisões monocráticas proferidas por Ministros das Primeira e Segunda Turmas, contendo a controvérsia destes autos".

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

É o relatório.

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

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

EMENTA

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

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

II. Recurso Especial afetado ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 (art. 256-I do RISTJ, na redação da Emenda Regimental 24, de 28/09/2016).

VOTO

MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES (Relatora): Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública, postulando a condenação de ex-Senador da República e de outros cinco réus, pela prática de atos de improbidade administrativa, decorrentes de indevida nomeação de "funcionários fantasmas".

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

No acórdão recorrido, o Tribunal de origem deu parcial provimento ao Agravo de Instrumento, para ressaltar a possibilidade de ressarcimento do dano em ação autônoma, ao fundamento de que, "apesar da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do prejuízo ao erário, não se mostra cabível o prosseguimento a ação civil pública por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o intuito de ressarcimento do dano ao erário, o qual deverá ser postulado em ação autônoma" (fl. 427e).

Inconformado, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL interpôs o presente Recurso Especial, sustentando, além de divergência jurisprudencial, ofensa aos arts. 5º e 17, § 8º, da Lei 8.429/92, por entender, em síntese, que "impedir o prosseguimento da ação de improbidade que objetiva o ressarcimento, nega vigência ao art. 5º da Lei nº 8.429/92 - LIA, que descreve que 'Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano'" (fl. 502e), e que, "havendo razoáveis indícios da prática de atos de improbidade e do dever de ressarcir o processo deve ter sequência. *In casu*, há indícios suficientes para o processamento da ação, de forma que excluir a agravada do polo passivo da demanda viola o art. 17, §8º da Lei nº 8.429/92" (fl. 503e).

O cerne da controvérsia, portanto, está em definir se o reconhecimento da prescrição do direito de ação, quanto ao pedido de imposição das sanções previstas na Lei 8.429/92, impede o prosseguimento do feito, quanto ao pedido de ressarcimento ao Erário.

O Recurso Especial, por sua vez, é tempestivo e a representação processual regular, ao passo que a questão debatida, fundamentada na interpretação dos arts. 5º e 17, § 8º, da Lei 8.429/92, está prequestionada, prescindindo de análise do conjunto probatório dos autos.

Além disso, constato a existência de divergência na interpretação da matéria, tendo em vista que o Superior Tribunal de Justiça possui precedentes no sentido de que, "admitida a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o posterior reconhecimento da prescrição da ação quanto ao pedido condenatório não impede o prosseguimento da demanda quanto ao pedido de reparação de danos" (STJ, EREsp 1.218.202/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 28/09/2012). Nesse sentido:

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

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

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

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

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

Importante destacar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 852.475/SP (Rel. p/ acórdão Ministro EDSON FACHIN, PLENO, DJe de 25/03/2019), sob o regime de repercussão geral, firmou entendimento no sentido de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa" (Tema 897).

Nesse contexto, consoante ressaltou o Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas - COGEPAC (Resolução STJ/GP 29, de 22/12/2020), a "submissão do recurso ao rito dos recursos repetitivos, precedente qualificado de estrita observância pelos juízes e tribunais nos termos do art. 121-A do RISTJ e do art. 927 do CPC, orientará as instâncias ordinárias, cuja eficácia refletirá em numerosos processos em tramitação, balizando as atividades futuras da sociedade, das partes processuais, dos advogados e dos magistrados, com reflexos em todos os estados membros da federação" (fl. 560e).

Verifica-se, assim, que o presente feito encontra-se apto para ser **afetado**, pela

Superior Tribunal de Justiça

Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, nos termos do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 c/c art. 256-I e seguintes do RISTJ, como Recurso Especial representativo de controvérsia jurídica de natureza repetitiva, juntamente com o REsp 1.899.455/AC e REsp 1.901.271/MT.

Ante o exposto, voto pela afetação do presente Recurso Especial ao rito dos recursos repetitivos, com a identificação do seguinte tema:

"Possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica".

Quanto à abrangência da suspensão, deve-se analisar se é adequada a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional (art. 1.037, inciso II, do CPC).

No caso, a fim de evitar a indevida paralisação de ações de responsabilização por ato de improbidade administrativa, a suspensão prevista no art. 1.037, II, do CPC deve alcançar somente os casos em que, sendo incontroversa a fluência do prazo prescricional para a imposição das sanções previstas na Lei 8.429/92, remanesça apenas a discussão quanto à necessidade de ajuizamento de ação autônoma, para fins de ressarcimento dos danos causados ao Erário.

Oficie-se aos Presidentes dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça, comunicando a instauração deste procedimento, a fim de que seja suspensa a tramitação dos processos, conforme definido acima.

Após, dê-se vista ao Ministério Público Federal (art. 1.038, III e § 1º, do CPC/2015), para manifestação, em 15 (quinze) dias.

Comunique-se ao Ministro Presidente e aos demais integrantes da Primeira Seção do STJ, assim como ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas - NUGEPNAC desta Corte (Resolução STJ/GP 29, de 22/12/2020).

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2020/0263011-1 **PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.899.407 / DF** **ProAfR no**

Números Origem: 00323380320164010000 323380320164010000 75949420144013400

Sessão Virtual de 14/04/2021 a 20/04/2021

Relatora

Exma. Sra. Ministra **ASSUSETE MAGALHÃES**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **BENEDITO GONÇALVES**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

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

PROPOSTA DE AFETAÇÃO

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

CERTIDÃO

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

A **PRIMEIRA SEÇÃO**, por unanimidade, afetou o processo ao rito dos recursos repetitivos (RISTJ, art. 257-C) para estabelecer a seguinte questão de direito controvertida: "Possibilidade de se promover o ressarcimento do dano ao erário nos autos da Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, ainda que se declare a prescrição para as demais punições previstas na Lei n. 8.429/92, tendo em vista o caráter imprescritível daquela pretensão específica." e, igualmente por unanimidade, determinou a suspensão da tramitação prevista no art. 1.037, II, do CPC, a fim de alcançar somente os casos em que, sendo incontroversa a fluência do prazo prescricional para a imposição das sanções previstas na Lei 8.429/92, remanesça apenas a discussão quanto à necessidade de ajuizamento de ação autônoma, para fins de ressarcimento dos danos causados ao Erário, conforme proposta da Sra. Ministra Relatora.

Votaram com a Sra. Ministra Relatora os Ministros Sérgio Kukina, Regina Helena Costa, Gurgel de Faria, Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Herman Benjamin, Og Fernandes e Mauro Campbell Marques e, nos termos do art. 257-B do RISTJ, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Benedito Gonçalves.