

**MPRJ****MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO****NOTA TÉCNICA – CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA****3ª JORNADA INSTITUCIONAL ORDINÁRIA – 2025**

O CENTRO DE APOIO OPERACIONAL DAS PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA, no exercício de suas atribuições, em atenção à solicitação da Câmara Técnica instituída pela Resolução GPGJ 2.491/22, expedem a presente Nota Técnica acerca da Proposta de Enunciado 31, da 3ª Jornada Institucional Ordinária (Ano 2025).

Proposta de Enunciado 31:

A improcedência da ação por ato de improbidade administrativa, em razão da superveniente atipicidade da conduta (revogação da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 e aplicação do Tema 1199), não obsta o prosseguimento da demanda objetivando o ressarcimento do dano ao erário.

Em decorrência das alterações provocadas pela Lei n. 14.230/21 na Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/92, em 2022 o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) n. 843.989/PR, apreciou a repercussão geral do Tema 1.199 e fixou as seguintes teses:

- 1. É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se - nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA - a presença do elemento subjetivo - DOLO;**
- 2. A norma benéfica da Lei 14.230/2021 - revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa -, é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;**
- 3. A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da**



revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

4. O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei. **(Grifos nossos)**

Em consonância com a 1ª e a 3ª teses fixadas pelo STF, não mais persiste a possibilidade de se punir a prática de improbidade administrativa na modalidade culposa, sendo exigido, desde então, que as ações em curso tenham como objeto, tão somente, a apuração de condutas dolosas.

Ao verificar-se que a conduta, a despeito de ter ocasionado prejuízo ao erário, decorreu de culpa *strictu sensu*, ausentes quaisquer indícios que apontem a presença de dolo, conceituado pelo §2º do art. 1º da Lei n. 8.429/1992 como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não cabe mais o processamento do requerido por ato de improbidade administrativa, nos ditames da Lei n. 8.429/1992. Porém isso não significa a ausência de sua responsabilização, pois, nos termos do §16º do art. 17 da Lei n. 8.429/1992, a ação de improbidade administrativa poderá ser convertida em ação civil pública, regulada pela Lei n. 7.347/1985, para sanar ilegalidades ou irregularidades administrativas que não se enquadrem em ato de improbidade administrativa:

Art. 17 [...] § 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela [Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#). [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

É possível apurar a responsabilização por danos ao patrimônio público, nos termos do art. 1º, VIII, da Lei n. 7.347/1985, a fim de se obter, inclusive, o devido ressarcimento ao erário.

A recomposição do dano ao erário não depende, via de regra, da configuração do ato ímprobo. O ressarcimento constitui consequência necessária do prejuízo causado. Sendo assim, a incidência da tese formulada no Tema 1.199, caso enseje a improcedência da ação por ato de improbidade administrativa, não dispensa a obrigação de ressarcimento do dano efetivo causado ao patrimônio público.

Vejamos a jurisprudência recente dos Tribunais Superiores:



EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 11, CAPUT, I, E 12, III, DA LEI Nº 8.429/92. APLICAÇÃO DA NOVA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 14.230/2021. SUPRESSÃO DA MODALIDADE CULPOSA. TEMA 1199 DA REPERCUSSÃO GERAL. NECESSIDADE DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. A decisão embargada foi clara ao consignar que “deve incidir, na espécie, a tese formulada no julgamento do Tema 1199 da repercussão geral, nos termos da jurisprudência desta Suprema Corte” e que “tal conclusão não afasta a necessidade de devolução ao erário das verbas recebidas indevidamente”. 2. **A anulação da condenação por improbidade administrativa, em razão da superveniente atipicidade da conduta (revogação da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 e aplicação do Tema 1199), não impede o prosseguimento da ação para o ressarcimento do dano ao erário, em face do ilegal acúmulo de cargos, conforme incontroverso nos autos. Tal obrigação, com fundamento no art. 37, § 5º, da Constituição Federal e na legislação infraconstitucional pertinente (Código Civil e Lei da Ação Civil Pública), possui natureza civil e subsiste independentemente da caracterização de improbidade.** 3. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do Código de Processo Civil, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita. 4. Agravo interno conhecido e não provido.

(RE 1481355 ED-AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-03-2025 PUBLIC 07-03-2025)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS. TAXATIVIDADE DO ART. 11 DA LIA. DOLO GENÉRICO. DESCARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE. PLEITO DE RESSARCIMENTO DO DANO PATRIMONIAL EFETIVO. POSSIBILIDADE. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. Consoante a jurisprudência predominante deste Superior Tribunal de Justiça, o “ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado” (AgInt no REsp n. 1.616.365/PE, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 30/10/2018).

2. **O Supremo Tribunal Federal possui o entendimento de que a “anulação da condenação por improbidade administrativa, em razão da superveniente atipicidade da conduta (revogação da modalidade culposa pela Lei nº 14.230/2021 e aplicação do Tema**



1199), não impede o prosseguimento da ação para o ressarcimento do dano ao erário, em face do ilegal acúmulo de cargos, conforme incontroverso nos autos" (RE n. 1.481.355 ED-AgR, Relator(a): FLÁVIO DINO, Primeira Turma, julgado em 24-02-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 06-03-2025 PUBLIC 07-03-2025).

3. Agravo interno provido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 1.904.841/RJ, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Segunda Turma, julgado em 13/8/2025, DJEN de 19/8/2025.)

Contudo, deve-se atentar às teses fixadas pelo STF na ocasião das apreciações dos Temas n. 666 e n. 897, respectivamente, no bojo dos REs n. 669.069 e n. 852.475 quanto à prescrição.

Nesse ponto, a jurisprudência do STF é pacífica nos sentido de que a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil é prescritível, sendo imprescritíveis somente as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso de improbidade administrativa, tipificado na Lei n. 8.429/1992. Eis o teor das teses supramencionadas:

Tema n. 666: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

Tema n. 897: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE SUPOSTO DANO AO ERÁRIO. PREJUDICIAL DE MÉRITO DA PRESCRIÇÃO. ALEGAÇÃO DO AUTOR DA AÇÃO DE QUE A PRETENSÃO É IMPRESCRITÍVEL. CONTUDO, O JULGADO RECORRIDO, PARA CONDENAR OS RÉUS, NÃO SE ALICERÇOU EM QUALQUER ITEM CATALOGADO NA LEI 8.429/1992, DEVENDO SER APLICADA A DIRETRIZ DA CORTE SUPREMA DO RE 669.069/MG, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 30.6.2016, EM QUE É PRESCRITÍVEL A AÇÃO DE REPARAÇÃO



DE DANOS À FAZENDA PÚBLICA DECORRENTE DE ILÍCITO CIVIL . DETERMINAÇÃO DE RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM, A FIM DE QUE SEJA ANALISADA A PREJUDICIAL DE MÉRITO DA PRESCRIÇÃO, UMA VEZ QUE A PRETENSÃO É REPUTADA PRESCRITÍVEL. AGRAVO INTERNO DO AUTOR DA AÇÃO DESPROVIDO. 1. A Corte de origem afastou a alegação de prescrição suscitada pela parte acionada, sob a perspectiva de que são imprescritíveis as ações que visam ressarcimento de dano ao erário (art . 37, parágrafo único, CF/88) (fls. 772).2. Sobre o tema, a Suprema Corte dispõe de dois temas julgados em Repercussão Geral: (a) prescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao Erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa; (b) prescritibilidade das ações de ressarcimento por ato de improbidade administrativa .3. Acerca do primeiro tópico, o excelso Supremo Tribunal entendeu, no RE 669.069/MG, Rel. Min . TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 30.6.2016, que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.4 . Por sua vez, quanto ao segundo tópico, a Corte Suprema declarou a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento, quando fundadas em ato de improbidade administrativa. Isso ficou definido no RE 852.475/SP, Rel. Min . EDSON FACHIN, DJe 22.3.2019, em que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.5 . Na presente demanda, observa-se que o autor da ação, o MPF, até embasa a sua pretensão na possível prática de condutas ímprobas, caracterizadas por possíveis empréstimos irregulares praticados pelos réus junto ao antigo Banco do Estado do Ceará, por meio de convênio com o Banco do Nordeste.6. Contudo, observa-se que o acórdão recorrido, para condenar os réus à devolução de valores aos cofres públicos frente a práticas irregulares, não faz qualquer menção à prática de conduta ímproba, limitando-se a manter a compreensão de que os sobreditos empréstimos teriam sido lesivos aos cofres públicos.7 . Repita-se: não há no acórdão cearense qualquer fundamento de condenação em atos supostamente ímprobos. Não se vê que a prática descrita na petição inicial tenha ensejado dos tipos previstos nos arts. 9o., 10 e 11 da Lei 8 .429/1992.8. Portanto, há um erro de avaliação quanto ao prazo prescricional no acórdão de origem. **Se foi praticado alegado ilícito civil, há prescritibilidade da pretensão de ressarcimento, e o prazo precisa ser avaliado. Se foi supostamente praticada conduta ímproba, não há prazo prescricional a ser considerado.**9. Assim, na presente demanda, por não haver, de modo algum, fundamento de improbidade administrativa adotado pelos Julgadores para promover a condenação dos réus, devem ser avaliados, previamente, os prazos apropriados de prescrição previstos em lei. 10 . Agravo Interno do Autor da ação desprovido.

(STJ - AgInt no REsp: 1774756 CE 2018/0275051-2, Relator.: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 03/12/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/12/2019)

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.

(STJ - REsp: 1821321 SC 2019/0130696-0, Data de Julgamento: 08/11/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 13/12/2022)

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.

(STJ - AgInt no REsp: 1835383 RJ 2019/0259917-3, Relator.: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 01/06/2021, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/06/2021)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO . NÃO DECORRÊNCIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. PRECEDENTES DO STJ E DO STF. ACÓRDÃO REGIONAL EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA . APLICAÇÃO DA SÚMULA 83/STJ. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA . 1. No caso em tela, trata-se de ação civil pública visando ao ressarcimento de danos relativos a "operações de crédito sem o parecer prévio do Tribunal de Contas"; "divergência de balanços"; diferenças no exame aritmético"; "despesas desacompanhadas de recibos ou quitações"; "despesas sem prévio empenho"; "despesas de viagem sem comprovantes" e quantias a maior, recebidas durante o exercício do mandato do réu, a título de remuneração, no ano de 1983, não tendo sido imputada ao réu a prática de ato de improbidade administrativa, mesmo porque a lei que tipificou tais condutas somente foi editada em 1992. 2. O Tribunal de origem concluiu pela prescrição da pretensão ressarcitória, ajuizada somente em 2003 . 3. **Entendimento em consonância com a jurisprudência desta Corte de Justiça, segundo a qual a pretensão de ressarcimento de danos ao erário, não decorrente de ato de improbidade, prescreve em cinco anos.** Incidência da Súmula 83/STJ. 4 . Não merece prosperar a tese de violação do art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão combatido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. 5. Recurso especial a que se nega provimento .

(STJ - REsp: 1370399 MG 2013/0053206-7, Data de Julgamento: 02/08/2022, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/11/2022)

Dessa forma, existe o risco de a prescrição da ação de improbidade administrativa também atingir a reparação civil, quando não houver prova de dolo, razão pela qual, antes de realizar o pleito de ressarcimento de dano ao erário fundado em culpa, deve-se certificar de que a pretensão não foi atingida pela prescrição.

Por fim, cabe destacar que o Superior Tribunal de Justiça, conforme depreende-se das ementas acima colacionadas, possui jurisprudência consolidada no sentido de que o prazo de prescrição, nesse caso, é de 5 (cinco) anos, aplicando-se, por analogia e em observância ao princípio da isonomia, o art. 1º do Decreto n. 20.910/1932 e/ou o art. 21 da Lei n. 4.717/1965.



MPRJ

**MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Sobre o tema, foi recentemente aprovada no 2º Congresso de Defesa da Improbidade promovido pelo CNMP o seguinte enunciado:

Caso seja reconhecida a prescrição intercorrente na ação de improbidade administrativa, admite-se a sua conversão em ação autônoma de ressarcimento (art. 17, §16, LIA), bastando, para tanto, a demonstração da culpa do agente público, quando a ação de improbidade tenha sido ajuizada dentro do prazo de cinco anos contados da ocorrência do fato, nos termos do art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

Portanto, o CAO Patrimônio Público e Cidadania manifesta aquiescência ao teor da Proposta de Enunciado nº 31, com a ressalva de que a conversão em ação de reparação de danos só é possível na modalidade culposa quando a demanda houver sido ajuizada dentro do prazo quinquenal de prescrição.

CAO PATRIMÔNIO PÚBLICO E CIDADANIA