

16/06/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 669.069 MINAS GERAIS

RELATOR : **MIN. TEORI ZAVASCKI**
EMBTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
EMBDO.(A/S) : **VIAÇÃO TRÊS CORAÇÕES LTDA**
EMBDO.(A/S) : **LUIZ CLÁUDIO SALLES DA LUZ**
ADV.(A/S) : **CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO**
INTDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DANO DECORRENTE DE ILÍCITO CIVIL. PRESCRITIBILIDADE. SENTIDO ESTRITO DA EXPRESSÃO “ILÍCITO CIVIL”, DELIMITADO PELO ACÓRDÃO EMBARGADO. FIXAÇÃO DO TERMO INICIAL DO PRAZO PRESCRICIONAL. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. MODULAÇÃO DE EFEITOS DA TESE FIRMADA NO ACÓRDÃO EMBARGADO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE MOTIVO RELEVANTE DE INTERESSE SOCIAL OU DE SEGURANÇA JURÍDICA. REDISSCUSSÃO DE QUESTÕES DECIDIDAS. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, em conformidade com a ata de julgamento e com as notas taquigráficas, por unanimidade, em rejeitar os embargos de declaração, nos termos do voto do Relator. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, o Ministro Gilmar Mendes, a Ministra Cármen Lúcia, palestrante no XXII Encontro de Presidentes e Magistrados de Tribunais e Salas Constitucionais da América Latina, na Cidade do México, o Ministro Dias Toffoli, participando do encontro com a Comissão Eleitoral da Legislatura da Província de Córdoba e com o Presidente do Tribunal Supremo de Justiça, na Argentina, e o Ministro

RE 669069 ED / MG

Roberto Barroso.

Brasília, 16 de junho de 2016.

Ministro TEORI ZAVASCKI

Relator

16/06/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 669.069 MINAS GERAIS

RELATOR	: MIN. TEORI ZAVASCKI
EMBTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
EMBDO.(A/S)	: VIAÇÃO TRÊS CORAÇÕES LTDA
EMBDO.(A/S)	: LUIZ CLÁUDIO SALLES DA LUZ
ADV.(A/S)	: CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

Trata-se de embargos de declaração opostos contra acórdão cuja ementa é a seguinte:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO.

1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.
2. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

Nos embargos de declaração, o Procurador-Geral da República sustenta que a tese fixada no acórdão embargado padece de omissão, porquanto “presente indefinição quanto às balizas essenciais do que se compreende como ilícito civil e o que escapa a esse universo” (fl. 398). Alega-se, ademais, que o julgado embargado omitiu-se quanto (a) à possibilidade de modulação de efeitos para a incidência da tese, já que há patente risco à segurança jurídica e excepcional interesse social envolvido, “sobretudo em razão da urgente continuidade das ações de ressarcimento até aqui movidas e da articulação dos órgãos legitimados para a propositura de outras em vias de serem ajuizadas” (fl. 399); (b) ao

RE 669069 ED / MG

termo inicial para o cálculo da prescrição, uma vez que o transcurso do prazo só pode ser iniciado após a Administração Pública tomar ciência da ocorrência do ilícito civil, em aplicação do princípio da *actio nata*.

Afirma, por outro lado, que há obscuridade na tese fixada pelo Plenário desta Corte, pois, ante a indefinição da expressão “ilícito civil”, há “risco concreto de que o ressarcimento de ilícitos administrativos *lato sensu*, eleitorais, previdenciários e ambientais, por exemplo, sejam embutidos nessa noção e percam a proteção especial dada pelo constituinte, sem que tenha existido debate consistente a seu respeito no seio do Supremo Tribunal Federal” (fls. 401/402). Assevera-se, desse modo, ser (a) “altamente recomendável ressaltar o ressarcimento que decorra de condutas nesses campos, todos inextricavelmente imbricados no interesse público primário, do espectro do julgado embargado” (fl. 402); e (b) necessário deixar claro que as ações ressarcitórias que decorram de atos de improbidade ou de ilícitos penais estão fora do alcance do aresto atacado.

Defende, ainda, que (a) “a orientação perfilhada no julgamento da presente repercussão geral tem aptidão para induzir intensos e perversos efeitos sistêmicos na esfera de resguardo do erário, que merecem meditação cuidadosa da Suprema Corte e justificam a reforma excepcional do julgado, na linha do voto proferido pelo Ministro Edson Fachin (...)” (fls. 403/404); (b) “há aguda preocupação com os potenciais efeitos sistêmicos do julgado e com o risco que as arestas observadas representam para o patrimônio público” (fl. 404); (c) “estão em jogo ações ressarcitórias que decorrem de atos fraudulentos não necessariamente associados à improbidade administrativa, como benefícios previdenciários recebidos por meio de atos criminosos, financiamentos fraudados, desapropriações irregulares e ressarcimento de custos de eleições anuladas” (fl. 404).

Por fim, o embargante aduz ser necessário esclarecer que “não houve consagração do entendimento sobre a existência ou não de etapas para reconhecimento da imprescritibilidade da reparação de danos por ato de improbidade na sessão de julgamento do Recurso Extraordinário 669069”

RE 669069 ED / MG

(fl. 412).

É o relatório.

16/06/2016

PLENÁRIO

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 669.069 MINAS GERAIS

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI (RELATOR):

1. O Procurador-Geral da República sustenta, nos embargos de declaração, a ocorrência de omissões e obscuridades que podem ser sintetizadas em três pontos: (a) a abrangência da tese fixada e a definição exata da expressão “ilícito civil”; (b) o termo inicial para o transcurso do prazo prescricional das pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícito civil; e (c) a necessidade de modulação dos efeitos da tese fixada por esta Corte. No mais, os declaratórios apresentados insurgem-se contra a própria orientação firmada, pedindo a reforma do julgado para que se adote interpretação mais ampla do art. 37, § 5º, da Constituição Federal, na linha do que defendido pelo Min. Edson Fachin no julgamento do acórdão embargado.

2. O primeiro ponto a ser enfrentado diz respeito à abrangência da tese fixada, bem como à exata definição dos atos que poderiam ser considerados ilícitos civis, para fins de reprodução do entendimento firmado em sede de repercussão geral. No julgamento, proferi voto no sentido de negar provimento ao recurso extraordinário, afirmando a tese de que “a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais”.

Contudo, fiquei vencido quanto à tese firmada, uma vez que o posicionamento majoritário desta Corte, encabeçado pelo Min. Roberto Barroso, foi no sentido de que a orientação a ser fixada, para fins de repercussão geral, deveria ser mais restrita e adstrita ao caso concreto, que consistia em ação de ressarcimento ajuizada pela União em razão de danos sofridos em decorrência de acidente de trânsito. Assentou-se, assim, a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à

RE 669069 ED / MG

Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

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.

4. Por outro lado, o embargante alega ser necessária a fixação do termo inicial do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente de ilícito civil. No entanto, a questão constitucional julgada pelo acórdão embargado limitou-se ao debate acerca da abrangência da pretensão ressarcitória decorrente de ilícito de natureza civil pela regra da imprescritibilidade do art. 37, § 5º, da Carta Magna. O que cabia ao STF definir era a prescritibilidade ou não das pretensões de ressarcimento ao erário decorrentes de ilícitos civis. Firmado o entendimento de que tal pretensão é prescritível, as controvérsias

RE 669069 ED / MG

atinentes ao transcurso do prazo prescricional, inclusive a seu termo inicial, são adstritas à seara infraconstitucional, solucionáveis tão somente à luz da interpretação da legislação ordinária pertinente. Nesse sentido, relativamente a discussões análogas, vejam-se: ARE 761.345-ED, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 14/11/2014; ARE 761.293-AgR, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, DJe de 14/8/2014; ARE 686.724-AgR, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, DJe de 21/2/2014; ARE 749.479-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 12/8/2013; ARE 725.496-AgR, Rel. Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, DJe de 22/4/2013.

5. No que toca ao pedido de modulação dos efeitos da tese firmada, deve-se reconhecer que, de fato, o Supremo Tribunal Federal havia firmado, no julgamento do MS 26.210 (Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/10/2008), que o § 5º do art. 37 da CF/88 dispunha serem imprescritíveis as pretensões de ressarcimento ao erário. Contudo, esse precedente tratava de processo de tomada de contas especial que tramitava perante o TCU, controvérsia pendente de apreciação no RE 636.886 (de minha relatoria, Tema 899) e não alcançada pela tese fixada pelo acórdão impugnado.

De outra monta, a leitura dos precedentes prolatados por esta Corte que reproduziam o entendimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário diziam respeito, em sua maioria esmagadora, a atos de improbidade administrativa ou atos cometidos no âmbito de relações jurídicas de caráter administrativo. Essas discussões também não são abrangidas pela tese firmada no julgado embargado, que, conforme já esclarecido, aplica-se apenas a atos danosos ao erário que violem normas de Direito Privado.

Com relação a ilícitos civis, portanto, não havia jurisprudência consolidada do STF que afirmasse a imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário. Inexistia, assim, expectativa legítima da Administração Pública de exercer a pretensão ressarcitória decorrente de ilícitos civis a qualquer tempo. Por isso, não se constata motivos

RE 669069 ED / MG

relevantes de segurança jurídica ou de interesse social hábeis a ensejar a modulação dos efeitos da orientação assentada no aresto embargado.

6. Os demais argumentos veiculados nos embargos de declaração visam abertamente à reforma do julgado, finalidade para a qual não se presta este recurso. De acordo com o estatuído no art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015, são cabíveis embargos de declaração nas hipóteses de obscuridade, contradição ou omissão do acórdão atacado, bem assim para fins de correção de erro material. Ressalvados os esclarecimentos já prestados, não se verifica, no mais, a existência de quaisquer das deficiências em questão, pois o acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia posta no recurso.

Ora, não podem ser acolhidos embargos declaratórios que, a pretexto de alegadas omissões do acórdão embargado, traduzem, na verdade, seu inconformismo com a decisão tomada, pretendendo rediscutir o que já foi decidido. Nesse panorama, inexistentes outros vícios no julgado embargado, conforme exige o art. 1.022 do CPC/2015, impõe-se a rejeição dos presentes embargos de declaração, quanto às demais questões.

7. Diante do exposto, rejeito os embargos de declaração. É o voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 669.069

PROCED. : MINAS GERAIS

RELATOR : MIN. TEORI ZAVASCKI

EMBTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMBDO.(A/S) : VIAÇÃO TRÊS CORAÇÕES LTDA

EMBDO.(A/S) : LUIZ CLÁUDIO SALLES DA LUZ

ADV.(A/S) : CARLOS MÁRIO DA SILVA VELLOSO (23750/DF)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, rejeitou os embargos de declaração. Ausentes, justificadamente, o Ministro Celso de Mello, o Ministro Gilmar Mendes, a Ministra Cármen Lúcia, palestrante no XXII Encontro de Presidentes e Magistrados de Tribunais e Salas Constitucionais da América Latina, na Cidade do México, o Ministro Dias Toffoli, participando do encontro com a Comissão Eleitoral da Legislatura da Província de Córdoba e o Presidente do Tribunal Supremo de Justiça, na Argentina, e o Ministro Roberto Barroso. Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski. Plenário, 16.06.2016.

Presidência do Senhor Ministro Ricardo Lewandowski. Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Edson Fachin.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Ela Wiecko Volkmer de Castilho.

p/ Maria Sílvia Marques dos Santos
Assessora-Chefe do Plenário