



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE REGRESSO DO ESTADO EM FACE DE SEUS
SERVIDORES

Yannick Wolf

Rio de Janeiro
2025

YANNICK WOLF

A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE REGRESSO DO ESTADO EM FACE DE SEUS
SERVIDORES

Monografia apresentada como exigência para
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes

Coorientadora:

Profª Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro
2025

YANNICK WOLF

A PRESCRIÇÃO NAS AÇÕES DE REGRESSO DO ESTADO EM FACE DE SEUS
SERVIDORES

Monografia apresentada como exigência de
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado
do Rio de Janeiro.

Aprovada em ____ de _____ de 2025. Grau atribuído: _____

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargadora Patrícia Ribeiro Serra Vieira – Escola da Magistratura do
Estado do Rio de Janeiro – EMERJ.

Convidado: Prof. Rafael Mario Iorio Filho – Escola da Magistratura do Estado do Rio de
Janeiro – EMERJ.

Orientador: Prof. Guilherme Braga Peña de Moraes – Escola da Magistratura do Estado do
Rio de Janeiro – EMERJ.

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO(A) AUTOR(A).

À minha querida família, em especial à minha mãe, à minha avó e ao meu irmão, por todo o amor, apoio e força que me deram ao longo dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

À minha família, pelo apoio incondicional ao longo de toda essa trajetória.

Aos professores Guilherme Peña e Mônica Cavalieri, pelas valorosas críticas, orientações e conselhos que tanto contribuíram para meu crescimento.

A todo o corpo docente da EMERJ, pelos preciosos ensinamentos e pela dedicação na formação de cada aluno.

RESUMO

O Estado responde objetivamente pelos atos dos seus agentes, cabendo, todavia, ao poder público o poder-dever de buscar o ressarcimento ao erário quando constatados dolo ou culpa na conduta do causador do dano. Apesar da relevância do tema, não há uma lei nacional que disponha sobre a prescrição das ações regressivas do Estado em face de seus servidores, havendo uma lacuna na legislação. Assim, este trabalho visa à análise de tal temática, buscando se debruçar sobre a controvérsia relativa ao prazo prescricional, bem como ao termo inicial da pretensão ressarcitória estatal, o que será realizado com o auxílio da doutrina e da jurisprudência. Ademais, será averiguada a existência de hipóteses, em nosso ordenamento jurídico, que permitam concluir pela imprescritibilidade do direito ao ressarcimento ao erário.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo; ações de regresso; Estado; servidores; prescrição.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. O DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 88.....	11
1.1. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO.....	12
1.2. TEORIA DA DUPLA GARANTIA.....	18
1.3. A INTERPRETAÇÃO LITERAL DO ART. 37, § 5º, DA CRFB/88 - IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE REGRESSO?.....	22
1.4. O JULGAMENTO DO RE 669.069/MG PELO STF.....	24
1.5. A AUSÊNCIA DE REGRAMENTO NACIONAL QUANTO ÀS AÇÕES DE REGRESSO.....	26
2. O PRAZO PRESCRICIONAL APLICADO ÀS AÇÕES DE REGRESSO.....	28
2.1. A DIVERGÊNCIA QUANTO AO PRAZO PRESCRICIONAL APLICADO PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA COM O ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002.....	28
2.1.1. O JULGAMENTO DO RESP 1.251.993/PR PELO STJ.....	33
2.3. A APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32 ÀS AÇÕES DE REGRESSO DO ESTADO.....	37
3. O SURGIMENTO DA PRETENSÃO ESTATAL - O TERMO INICIAL DE CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL.....	40
3.1. DO TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO CONDENATÓRIA.....	43
3.2. DO EFETIVO DISPÊNDIO PELA FAZENDA PÚBLICA.....	45
4. EXCEÇÕES À PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE REGRESSO.....	48
4.1. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	48
4.2. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.....	51
4.3. DANO AMBIENTAL.....	53
4.4. RACISMO E INJÚRIA RACIAL.....	56
CONCLUSÃO.....	60
REFERÊNCIAS.....	62

SIGLAS E ABREVIATURAS

Art. – Artigo

ARE – Recurso Extraordinário com Agravo

CC – Código Civil

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CPC – Código de Processo Civil

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

HC – *Habeas Corpus*

LINDB – Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro

RE – Recurso Extraordinário

RG – Repercussão Geral

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

TCE/SP – Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

INTRODUÇÃO

O presente trabalho discute o atual panorama brasileiro quanto à prescrição das ações de regresso do Estado ajuizadas em face dos seus servidores, valendo-se tanto da doutrina como dos posicionamentos já proferidos pelos Tribunais Superiores.

O art. 37, § 6º, da CRFB/88 consagra a Teoria do Risco Administrativo, segundo a qual o Estado responde objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o real causador do dano.

Assim, se, em um primeiro momento, os efeitos patrimoniais da condenação são coletivizados pela sociedade, deve o ente público condenado buscar sua individualização, com a respectiva propositura da ação de regresso em face do agente responsável pelo dano, que responderá de forma subjetiva, visto que dependerá da comprovação de dolo ou culpa.

Desse modo, a ação de regresso visa a evitar o enriquecimento ilícito do servidor que, por uma ação ou omissão dolosa ou culposa, foi o verdadeiro responsável pelo dano causado ao administrado, evitando o prejuízo financeiro ao erário público, e servindo, também, como mecanismo de não repetição para o servidor e para a Administração Pública em geral.

Trata-se, portanto, de medida que decorre diretamente do princípio da moralidade administrativa, expressamente previsto no art. 37, *caput*, da CRFB/88, podendo, inclusive, a desídia na recuperação do crédito em favor do ente público configurar ato de improbidade administrativa.

Ocorre que o texto constitucional não previu o prazo prescricional nem o termo inicial para o ajuizamento da ação regressiva. Pelo contrário, por meio de uma interpretação literal do art. 37, § 5º, da CRFB/88, é possível concluir pela imprescritibilidade das ações de regresso.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de rechaçar tal entendimento, manifestando-se no sentido de que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícitos civis, conforme decidido no Tema 666 com Repercussão Geral.

Não havendo uma lei nacional que disponha sobre a prescrição das ações regressivas do Estado em face de seus servidores, cabe à doutrina e à jurisprudência interpretar o ordenamento jurídico brasileiro em busca de suprir a lacuna legislativa. Assim, o trabalho visa à análise de tal temática, contribuindo para com os estudos sobre a prescrição das ações regressivas estatais, assunto marcado por significativa insegurança jurídica.

Ademais, sendo o valor da indenização arcado por recursos públicos, é do interesse da sociedade que o erário seja ressarcido, o que somente pode ser realizado por meio do ajuizamento da devida ação de regresso dentro do prazo prescricional.

Com isso, busca-se chegar a uma conclusão quanto às seguintes reflexões: resta superado o entendimento de que as ações regressivas do Estado são imprescritíveis com base na interpretação do art. 37, § 5º, da CRFB/88? Com a decisão proferida pelo STF no Tema 666, com Repercussão Geral, acerca da prescribibilidade da pretensão de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícitos civis, qual deve ser o prazo prescricional aplicável às ações regressivas propostas pelo Estado em face dos seus agentes? Em qual momento surge a pretensão estatal de ser ressarcido em decorrência da condenação na ação promovida pelo administrado: o termo inicial da prescrição deve ser contado do trânsito em julgado da ação condenatória ou do efetivo dispêndio dos valores da indenização pela Fazenda Pública? Há exceções à regra de prescribibilidade das ações de regresso do Estado contra seus servidores?

Para isso, no primeiro capítulo, é feita uma breve análise do panorama jurídico da responsabilidade civil do Estado e das disposições afetas às ações de regresso em face dos agentes estatais previstas na Constituição Federal de 1988. Além disso, discute-se sobre a imprescribibilidade ou não dessas ações.

O segundo capítulo busca analisar a controvérsia jurídica quanto ao prazo prescricional aplicado para as ações regressivas do Estado em face de seus agentes para, então, defender a adoção do prazo quinquenal.

O terceiro capítulo visa a examinar a discussão acerca do termo inicial para o ajuizamento da ação de regresso pelo Estado contra seus servidores, além de sustentar que a pretensão dos entes estatais surge a partir do efetivo dispêndio dos valores da indenização pela Fazenda Pública na ação ajuizada pelo administrado.

Por fim, o quarto capítulo busca averiguar se existem exceções à regra de prescribibilidade das ações de regresso do Estado em face de seus servidores.

O presente trabalho é desenvolvido por meio de uma abordagem qualitativa visando à análise do instituto da prescrição nas ações regressivas estatais. Tal pesquisa não se limita apenas a expor o tema, mas também tem um objetivo explicativo, já que expõe a defesa de uma tese quanto aos assuntos abordados. Quanto à fonte, é realizada uma pesquisa bibliográfica sobre a temática tratada, a qual, por meio do auxílio da legislação, doutrina e jurisprudência, servirá como sustento à tese defendida.

1. O DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Cidadã de 1988 rompeu com a ordem jurídica anterior, tendo como marcas distintivas: a garantia de uma maior limitação do poder do Estado¹, a autonomia dos entes federativos², a ampliação do rol dos direitos fundamentais dos indivíduos, cuja aplicação é imediata³, a proibição da censura prévia⁴, a separação dos Poderes⁵ e o sistema de freios e contrapesos⁶.

No tocante à responsabilidade civil extracontratual do Estado e o respectivo direito de regresso em face do agente causador do dano, o art. 37, § 6º, da CRFB/88⁷, estabelece a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas de direito público e das de direito privado prestadoras de serviços públicos pelos danos causados por seus agentes, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Destaca-se que, quanto a esta temática, o Constituinte de 1988 optou por manter uma redação similar ao texto previsto no art. 105 da Constituição Federal de 1967⁸, tendo como grande inovação a inclusão das pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos no rol daqueles que respondem objetivamente pelos seus atos. Desse modo, passou-se a admitir a responsabilidade civil objetiva de empresas públicas e sociedades de economia pública prestadoras de serviços públicos, como também particulares prestadores de serviços públicos, tais como concessionários, permissionários e autorizatários. Quanto à essa inovação, José dos Santos Carvalho Filho assim conclui:

A segunda categoria constituiu inovação no mandamento constitucional – as pessoas de direito privado prestadoras de serviços públicos. A intenção do Constituinte foi a de igualar, para fins de sujeição à teoria da responsabilidade objetiva, as pessoas de direito público e aquelas que, embora com personalidade jurídica de direito privado, executassem funções que, em princípio, caberiam ao Estado. Com efeito, se tais

¹ Como exemplo, é possível destacar a extinção da espécie normativa decreto-lei, que era prevista no art. 58 da CRFB/67 e permitia ao Presidente da República editar decretos que inovassem na ordem jurídica com vigência imediata desde a sua publicação.

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 18, *caput*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

³ *Ibid.*, art. 5º, § 1º.

⁴ *Ibid.*, art. 220, § 2º.

⁵ *Ibid.*, art. 2º.

⁶ A título exemplificativo, é necessário ressaltar o controle de constitucionalidade dos atos normativos pelo poder judiciário.

⁷ *Ibid.*, art. 37, § 6º.

⁸ BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Art 105, *caput* e parágrafo único. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

serviços são delegados a terceiros pelo próprio Poder Público, não seria justo nem correto que a só delegação tivesse o efeito de alijar a responsabilidade objetiva estatal e dificultar a reparação de prejuízos pelos administrados.⁹

Desse modo, sejam pessoas jurídicas de direito público ou privado prestadoras de serviços públicos, caberá, em caso de condenação por danos causados a terceiros, a devida ação de regresso contra o real causador do dano, o qual responderá subjetivamente pelo ressarcimento ao erário.

O direito de regresso decorre do princípio da moralidade pública¹⁰, podendo a omissão em reaver os valores em favor do erário caracterizar ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, destaca-se que o STF, no julgamento do RE 842.846/SC¹¹, reconheceu que o não exercício do direito de regresso pode configurar causa de improbidade administrativa, tendo fixado a seguinte tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”.

Em seu voto, o ministro relator Luiz Fux consignou que “o direito de regresso é direito indisponível e de índole obrigatória, que deve ser necessariamente pleiteada pelo Estado”¹².

Assim, o exercício do regresso constitui um poder-dever do Estado¹³, não sendo facultativo seu exercício, mas obrigatório quando constatado dolo ou culpa na atuação do seu agente. Portanto, é ônus do Estado assegurar meios de controle para assegurar o seu efetivo ressarcimento.

1.1. TEORIA DO RISCO ADMINISTRATIVO

Ao prever a responsabilidade objetiva do Estado pelos danos causados por seus agentes em face de terceiros, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, § 6º, acabou por adotar a teoria do risco administrativo como a regra aplicada às condutas estatais. Por tal teoria, cabe à

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 38. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024, *E-book*, p. 466.

¹⁰ NADER, Paulo. **Curso de direito civil: responsabilidade civil**. 6. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, v.7, *E-book*, p. 351.

¹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 842.846/SC**. [...] Tese: “O Estado responde, objetivamente, pelos atos dos tabeliães e registradores oficiais que, no exercício de suas funções, causem dano a terceiros, assentado o dever de regresso contra o responsável, nos casos de dolo ou culpa, sob pena de improbidade administrativa”. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 10 nov. 2024.

¹² *Ibid.*

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, *E-book*, p. 845.

sociedade ressarcir os prejuízos sofridos pelos indivíduos em razão da atuação estatal, visto que a coletividade também auferir benefícios decorrentes dessa atuação¹⁴. Desse modo, a teoria do risco administrativo se fundamenta no princípio da igualdade dos encargos sociais, conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio significa que, assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais; para restabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário.¹⁵

Portanto, os encargos sociais são repartidos pela sociedade, a qual acaba por ter o ônus de reparar o dano causado ao particular prejudicado, sendo o devido ressarcimento pago por meio do erário.

Além da previsão constitucional, a teoria do risco administrativo também encontra respaldo no art. 927, parágrafo único, do Código Civil¹⁶, que impõe a obrigação de reparar o dano àquele que exerce uma atividade que, por sua natureza, envolva risco para os direitos de terceiros, independentemente de culpa.

Logo, para que o terceiro possa ser indenizado, basta que comprove uma ação ou omissão do Estado, um dano sofrido e um nexo de causalidade entre eles, ou seja, que o dano decorre diretamente da conduta estatal.

Ressalta-se que o ato comissivo ou omissivo deve ser praticado pelo agente público no exercício das suas funções ou em razão delas, como se dá no caso do policial à paisana que atinge uma pessoa com um projétil de revólver que detém por causa do cargo que ocupa¹⁷.

¹⁴ ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018, *E-book*, p. 1078.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed., rev., atual. e ampl. - [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2024, *E-book*, p. 734.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Art. 927, parágrafo único. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

¹⁷ Nesse sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 213.525/SP**. [...] 1. Ocorrência de relação causal entre a omissão, consubstanciada no dever de vigilância do patrimônio público ao se permitir a saída de policial em dia de folga, portando o revólver da corporação, e o ato ilícito praticado por este servidor. 2. Responsabilidade extracontratual do Estado caracterizada. [...]. Relatora: Min. Ellen Gracie, 09 de dezembro de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573811>. Acesso em: 10 nov. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 160.401/SP**. [...] I. - Agressão praticada por soldado, com a utilização de arma da corporação militar: incidência da responsabilidade objetiva do Estado, mesmo porque, não obstante fora do serviço, foi na condição de policial-militar que o soldado foi corrigir as pessoas. O que deve ficar assentado é que o preceito inscrito no art. 37, § 6º, da C.F., não exige que o agente público tenha agido no exercício de suas funções, mas na qualidade de agente público. II. - R.E. não conhecido. Relator: Min. Carlos Velloso, 20 de abril de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213419>. Acesso em: 10 nov. 2024;

Assim, embora uma parte da doutrina considere só ser possível responsabilizar o Estado por danos causados pelo agente público durante o exercício da função pública¹⁸, mostra-se mais correto o entendimento de que também devem ser imputados ao Estado os atos quando o agente se vale da sua condição de agente público¹⁹.

Desse modo, o Estado é responsável pelo ato do agente público que, fora do horário do expediente, ao utilizar de veículo público para seus afazeres particulares, acaba por causar um acidente, colidindo contra um veículo pertencente a particular²⁰. O fato de o indivíduo ter à sua disposição um veículo público em razão do cargo que ocupa implica na responsabilidade estatal pelo evento danoso, ainda que não tenha agido no exercício da função pública.

Entretanto, ressalva-se o entendimento do STF, exarado no julgamento do RE 363.423/SP, de que não haveria responsabilidade do Estado por disparo efetuado por policial militar, em período de folga, com arma pertencente à corporação, quando o agente não se encontrar no exercício da função pública, e sim for movido por razões pessoais²¹. Tal precedente se mostra equivocado, uma vez que sentimentos pessoais não são capazes de afastar a responsabilização estatal quando o causador do dano se vale da sua condição de agente público.

Destarte, o Estado somente não será responsabilizado quando o agente público estiver atuando na condição de particular, sem qualquer ligação, seja de ordem objetiva ou subjetiva, com o ente público do qual integra.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 135.310/SP**. [...] 2. Dano causado por policial. Responsabilidade objetiva do Estado em face da presunção de segurança que o agente proporciona ao cidadão, a qual não é elidida pela alegação de que este agiu com abuso no exercício das suas funções. Ao contrário, a responsabilidade da Administração Pública é agravada em razão do risco assumido pela má seleção do servidor. Recurso extraordinário não conhecido. Relator: Min. Maurício Corrêa, 10 de novembro de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207833>. Acesso em: 10 nov. 2024.

¹⁸ WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Temas de Direito Público**: estudos de direito constitucional e administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 200.

¹⁹ Nesse sentido: ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013, *E-book*, p. 583; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. rev. e atual. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1046-1047.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 294.440/RJ**. AGRAVO REGIMENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. ACIDENTE DE TRÂNSITO ENVOLVENDO VEÍCULO OFICIAL. [...]. Relator: Min. Ilmar Galvão, 14 de maio de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=337493>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 363.423/SP**. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. LESÃO CORPORAL. DISPARO DE ARMA DE FOGO PERTENCENTE À CORPORACÃO. POLICIAL MILITAR EM PERÍODO DE FOLGA. Caso em que o policial autor do disparo não se encontrava na qualidade de agente público. Nessa contextura, não há falar de responsabilidade civil do Estado. Recurso extraordinário conhecido e provido. Relator: Min. Carlos Britto, 16 de novembro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=515169>. Acesso em: 11 nov. 2024.

Nesse sentido, destaca-se o caso da Chacina da Baixada Fluminense, no qual policiais militares, insatisfeitos com o comando do batalhão em que estavam lotados, assassinaram diversas vítimas a fim de gerar um caos na segurança pública da localidade. Visando a receber indenizações pelo falecimento de seus familiares, diversas demandas foram ajuizadas na justiça estadual do Rio de Janeiro, tendo o TJRJ entendido pela responsabilização do Estado pela conduta dos seus agentes, uma vez que a motivação para os crimes teve liame com o cargo público que ocupavam²².

No tocante à omissão estatal, cumpre destacar que é ônus do administrado a comprovação de que essa omissão é específica, ou seja, que o Estado descumpru um dever jurídico específico, seja constitucional ou legalmente estabelecido, visto que se entende em âmbito doutrinário²³ e jurisprudencial²⁴ que o Estado não pode ser responsabilizado por omissões genéricas. Assim, por exemplo, os entes públicos não podem ser responsabilizados em razão de um assalto praticado por terceiros, uma vez que, embora seja responsabilidade do Estado a garantia da segurança pública, tal dever é genérico²⁵. Por outro lado, no caso de queda de transeunte em bueiro destampado, restará configurada a omissão específica da municipalidade responsável pela sua conservação²⁶.

²² A título exemplificativo: BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (Décima Quarta Câmara Cível). **Apelação/Reexame Necessário 0063971-78.2005.8.19.0001**. APELAÇÕES CÍVEIS. "CHACINA DA BAIXADA". RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. [...]. 2. A comprovada ação de agentes públicos que agiram motivados pelo desejo de vingança, em razão da prisão de "colegas de farda", dá azo à responsabilidade objetiva do réu, nos termos do art. 37, §6º da Constituição da República. Precedente do TJRJ. [...]. Relator: Des. José Carlos Paes, 30 de abril de 2014. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004F7EFE4A1E468D4E252B7609CD04E6FD1C5030B1B4664>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²³ Nesse sentido: CARVALHO FILHO, ref.9, p. 476-477; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. - [2. Reimp.] - Rio de Janeiro: Método, 2024, *E-book*, p. 789; WILLEMANN, ref.18, p. 211-213.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 136.861/SP**. [...]. 4. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: "Para que fique caracterizada a responsabilidade civil do Estado por danos decorrentes do comércio de fogos de artifício, é necessário que exista a violação de um dever jurídico específico de agir, que ocorrerá quando for concedida a licença para funcionamento sem as cautelas legais ou quando for de conhecimento do poder público eventuais irregularidades praticadas pelo particular". [...]. Relator: Min. Edson Fachin, Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 11 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754863510>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²⁵ Em sentido contrário, o STF possui precedente no sentido de condenar o Estado em razão de falha em promover ações eficazes e adequadas de segurança pública: BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 223/PE**. [...] OBRIGAÇÃO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL QUE SE IMPÕE AO PODER PÚBLICO, INCLUSIVE AOS ESTADOS-MEMBROS DA FEDERAÇÃO - CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DE TÍPICA HIPÓTESE DE OMISSÃO INCONSTITUCIONAL IMPUTÁVEL AO ESTADO DE PERNAMBUCO - DESRESPEITO À CONSTITUIÇÃO PROVOCADO POR INÉRCIA ESTATAL (RTJ 183/818-819) - COMPORTAMENTO QUE TRANSGRIDE A AUTORIDADE DA LEI FUNDAMENTAL DA REPÚBLICA (RTJ 185/794-796) - [...]. Relatora: Min. Ellen Gracie, Relator para Acórdão: Min. Celso de Mello, 14 de abril de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630062>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²⁶ Nesse sentido, jurisprudência do TJRJ. A título ilustrativo: BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação 0023956-58.2012.8.19.0054**. [...] Omissão específica do

Quanto ao dano, este pode ser decorrente tanto de um ato ilícito quanto de um ato lícito. Isso porque, conforme já exposto acima, a responsabilidade civil do Estado é objetiva, fundada na teoria do risco administrativo, não havendo a necessidade de se aferir dolo ou culpa em sua conduta²⁷. Portanto, ainda que autorizado pelo direito a praticar uma conduta, o Poder Público pode ser condenado a ressarcir um terceiro atingido diretamente por tal ato²⁸.

Assim, se um município, ao realizar obras de conservação em uma via pública, acaba por inviabilizar a atividade econômica de um comerciante, deverá ele ser ressarcido, pois embora a sociedade se beneficie dessa atuação estatal, ela acaba por gerar um ônus desproporcional a um membro da coletividade²⁹. Logo, um dano anormal decorrente de ato lícito estatal também é capaz de ensejar a responsabilização do Estado.

Do mesmo modo, se um policial militar, no exercício de sua atividade como agente de segurança pública, ao ser alvejado por disparos efetuados por um criminoso, acaba por disparar um projétil a fim de garantir sua integridade física, mas erra o alvo, acertando um transeunte, também o Estado será responsável por indenizar o terceiro atingido, não importando que seu agente tenha atuado em legítima defesa³⁰.

poder público quanto à conservação dos logradouros públicos. Queda em bueiro existente na calçada, com tampa quebrada, sem qualquer sinalização, tapume, cerca ou obstáculo a impedir o trânsito de pessoas no local, vindo a causar as lesões descritas na inicial. [...]. Relator: Des. Cláudio Luiz Braga Dell'Orto, 24 de setembro de 2024. Disponível em:

<https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040126B2AFA38377DDE77CDB885E6B31E8C517463C4C41>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 113.587/SP**. [...] A consideração no sentido da licitude da ação administrativa e irrelevante, pois o que interessa, e isto: sofrendo o particular um prejuízo, em razão da atuação estatal, regular ou irregular, no interesse da coletividade, e devida a indenização, que se assenta no princípio da igualdade dos onus e encargos sociais. [...]. Relator: Min. Carlos Velloso, 18 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=204090>. Acesso em: 11 nov. 2024.

²⁸ MELLO, ref.19, p. 1011-1012.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação 0007746-60.2016.8.19.0063**. [...] Prova no sentido de que a fachada do estabelecimento permaneceu obscurecida pelo canteiro de obras abandonado e sem qualquer perspectiva de solução. Queda vertiginosa da ocupação das unidades a partir do ano de 2014 até o ano de 2016. Condenação do ente público municipal ao pagamento de indenização pelo dano material experimentado. Responsabilidade objetiva fundada no risco administrativo. Exegese do artigo 37, §6º da Constituição da República. Dano anormal e específico, experimentado pela empresa autora, em particular, em decorrência da obra pública inacabada. Precedentes. [...]. Relator: Des. Celso Luiz de Matos Peres, 06/06/2022. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004DCD9415583A59C20A845DD8882F408C8C5122F3A3F4B>. Acesso em: 11 nov. 2024.

³⁰ Nesse sentido, o STJ possui entendimento consolidado no sentido de que o fato do agente estar amparado por excludente de ilicitude não implica na ausência de responsabilidade civil do Estado: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.266.517/PR**. [...] 2. Logo, apesar da não responsabilização penal dos agentes públicos envolvidos no evento danoso, deve-se concluir pela manutenção do acórdão origem, já que eventual causa de justificação (legítima defesa) reconhecida em âmbito penal não é capaz de excluir responsabilidade civil do Estado pelos danos provocados indevidamente a ora recorrida. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 04 de dezembro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101616968&dt_publicacao=10/12/2012. Acesso em: 11 nov. 2024.

Assim, a licitude da conduta estatal não impede a sua responsabilização, desde que o dano seja especial, ou seja, não genérico, e anormal, isto é, que ultrapasse o mero dissabor do cotidiano³¹.

Como exemplo de dano genérico estatal é possível destacar as limitações administrativas, uma vez que, em regra, não são passíveis de indenização por afetarem indistintamente uma coletividade de pessoas e por não gerarem danos desproporcionais aos indivíduos³².

Ressalta-se que o dano experimentado pelo administrado a ser indenizado pode ser de qualquer ordem, ou seja, patrimonial ou extrapatrimonial. Assim, a pretensão do terceiro prejudicado pode visar a condenação do Estado ao pagamento de indenização por danos materiais, morais ou estéticos, podendo os pedidos serem cumulados³³.

Também é importante destacar que é necessário que a lesão seja direta e imediata, não tutelando o direito brasileiro prejuízos indiretos. Do mesmo modo, o dano deve ser certo, não podendo o Estado ser compelido a ressarcir prejuízos hipotéticos ou virtuais³⁴.

Em relação ao nexo de causalidade, poderá o Estado se desincumbir de comprovar a existência de um fato impeditivo do direito do autor, pois embora a responsabilidade civil do Estado seja objetiva, ela não é integral. Assim, caberá ao Estado o ônus de provar a existência de uma das excludentes do nexo de causalidade, quais sejam, culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro e força maior.

Como causa mitigadora da responsabilização estatal, destaca-se a culpa concorrente, prevista no art. 945 do CC³⁵, na qual tanto o Estado quanto o particular são responsáveis pelo evento danoso. Nesse caso, o valor da indenização é fixado considerando a participação da vítima no ocorrido.

³¹ MELLO, ref.19, p. 1039.

³² As limitações administrativas somente serão indenizáveis se comprovado efetivo prejuízo causado ao particular: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 551.389/RN**. [...] V. A jurisprudência desta Corte firmou-se no sentido de que "a indenização pela limitação administrativa advinda da criação de área non aedificandi, somente é devida se imposta sobre imóvel urbano e desde que fique demonstrado o prejuízo causado ao proprietário da área" [...]. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 22 de novembro de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401785843&dt_publicacao=05/05/2023. Acesso em: 11 nov. 2024.

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Súmula nº 37**. 12 de Março de 1992. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Súmula nº 387**. 26 de agosto de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

³⁴ MELLO, ref.19, p. 1038.

³⁵ BRASIL, ref.16, art. 945.

Por fim, quanto à indenização, o administrado poderá buscar seu ressarcimento pela via administrativa, diretamente com o ente causador do dano, que poderá reconhecer a sua responsabilidade pelo evento danoso, ou pela via judicial, na qual a pessoa jurídica deverá figurar no polo passivo da demanda.

1.2. TEORIA DA DUPLA GARANTIA

Para além de consagrar a teoria do risco administrativo, o art. 37, § 6º, da CRFB/88 também adota a teoria da dupla garantia, que atua como uma salvaguarda tanto para os administrados quanto para os agentes públicos.

No que diz respeito aos terceiros prejudicados, é garantido a eles o direito de ajuizar a ação indenizatória em face da pessoa jurídica a qual o agente público causador do dano integra, não precisando identificar o responsável pelo dano, como ocorria no período em que predominava a teoria da culpa individual³⁶. Do mesmo modo, será o patrimônio do Estado o garantidor do pagamento pela indenização, que, embora esteja sujeito ao regime de precatórios previsto no art. 100 da CRFB/88³⁷, ainda assegura o efetivo ressarcimento pelo prejuízo, diferentemente do que ocorreria se a ação fosse ajuizada em face do agente, que poderia ter ou não patrimônio capaz de solver a dívida.

Já em relação ao agente público, é assegurado o direito de somente ser processado pela pessoa jurídica da qual integra, não podendo ser responsabilizado diretamente perante os terceiros prejudicados. Assim, garante-se uma segurança ao agente público para desempenhar sua função, uma vez que não sofrerá com ações arbitrárias ajuizadas por particulares, mas tão somente responderá de forma subjetiva perante a Administração Pública, caso esta seja condenada. Destarte, o agente público é parte ilegítima para figurar no polo passivo de demanda ajuizada por particular, seja individualmente ou em litisconsórcio passivo junto com o ente público do qual integra os quadros funcionais.

Ressalta-se que a teoria da dupla garantia não é encampada de forma uníssona pela doutrina, havendo posições divergentes quanto à essa temática. Para Celso Antônio Bandeira de Mello³⁸, o art. 37, § 6º, da CRFB/88, ao prever a responsabilidade patrimonial do Estado pelos atos dos seus agentes, visou a ampliar a proteção dos administrados, e não dos servidores

³⁶ Pela teoria da culpa individual, era necessário que o administrado identificasse o agente público causador do dano, uma vez que a responsabilização do Estado somente era possível com a comprovação de dolo ou culpa na atuação do servidor.

³⁷ BRASIL, ref.2, art. 100.

³⁸ MELLO, ref.19, p. 1053-1054.

públicos, não podendo servir como fundamento a impedir que o lesado ingresse diretamente com uma ação contra o causador do dano. Para o autor, não é possível inferir do dispositivo constitucional a proibição para que o particular promova o litígio contra o agente estatal, ressaltando que os sistemas jurídicos, quando desejavam beneficiar o funcionário público, o faziam de forma explícita. Ademais, a não responsabilização direta do agente público implica em sua impunidade, uma vez que dificilmente o Estado ajuizará a ação regressiva, estimulando um atuar negligente no serviço público.

Assim, com base nesse entendimento, é possível que a ação seja proposta em face do Estado, do agente individualmente ou de ambos de forma solidária. Rafael Oliveira³⁹, José dos Santos Carvalho Filho⁴⁰, Alexandre Santos de Aragão⁴¹ e Yussef Said Cahali⁴² coadunam-se com essa concepção.

Por outro lado, Hely Lopes Meirelles defende que a norma constitucional veda a possibilidade de o servidor responder perante o particular, mas tão somente por meio de ação autônoma ajuizada pelo ente público condenado⁴³. Diogo de Figueiredo Moreira Neto também sustenta a existência da teoria da dupla garantia, devendo a pessoa jurídica, e não o agente público causador do dano, ser acionada pelo particular⁴⁴.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro admite que a ação seja ajuizada diretamente em face do agente público, desde que a pretensão do particular esteja calcada, para além da responsabilidade objetiva do Estado, na culpa do servidor⁴⁵.

Em que pese a divergência doutrinária, é mister salientar que a teoria da dupla garantia foi adotada pelo STF que, no julgamento do RE 327.904/SP⁴⁶, rejeitou a possibilidade do agente

³⁹ OLIVEIRA, ref.23, p. 792.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, ref.9, p. 486.

⁴¹ ARAGÃO, ref.19, p. 594.

⁴² CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 163-165.

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016, p. 581.

⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, *E-book*, p. 341.

⁴⁵ DI PIETRO, ref.15, p. 750.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 327.904/SP**. [...]. O § 6º do artigo 37 da Magna Carta autoriza a proposição de que somente as pessoas jurídicas de direito público, ou as pessoas jurídicas de direito privado que prestem serviços públicos, é que poderão responder, objetivamente, pela reparação de danos a terceiros. Isto por ato ou omissão dos respectivos agentes, agindo estes na qualidade de agentes públicos, e não como pessoas comuns. Esse mesmo dispositivo constitucional consagra, ainda, dupla garantia: uma, em favor do particular, possibilitando-lhe ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou de direito privado que preste serviço público, dado que bem maior, praticamente certa, a possibilidade de pagamento do dano objetivamente sofrido. Outra garantia, no entanto, em prol do servidor estatal, que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincular. Recurso extraordinário a que se nega provimento. Relator: Min. Carlos Britto, 15 de agosto de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>. Acesso em: 12 nov. 2024.

público ser acionado diretamente pelo terceiro prejudicado em razão do exercício da função pública, uma vez que este detém a prerrogativa de somente responder perante a pessoa jurídica da qual integra.

Ressalta-se que tal entendimento foi reiterado pelo STF quando do julgamento do RE 1.027.633/SP, já sob a sistemática da repercussão geral, quando fixou a seguinte tese:

A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.⁴⁷

Em razão da teoria da dupla garantia, muito se discute sobre a possibilidade do Estado, na ação indenizatória movida pelo particular, promover a denúncia da lide contra o agente público causador do dano.

A denúncia da lide, modalidade de intervenção de terceiros, permite que qualquer das partes traga à juízo aquele que estiver obrigado, por lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo de quem for vencido no processo, conforme consignado no art. 125, II, do CPC⁴⁸. Tendo em vista que a própria Constituição Federal prevê a responsabilidade do agente público causador do dano pelo ressarcimento do Estado, passou-se a discutir se o ente público já poderia acionar desde logo seu agente para responder na ação movida pelo particular ou se seu direito de regresso somente poderia ser exercido por meio de uma ação autônoma.

De um lado, a Fazenda Pública busca promover a denúncia da lide, entendendo que tal instituto não viola a teoria da dupla garantia, uma vez que o agente não responderá diretamente perante o terceiro, mas tão somente será condenado a ressarcir o ente público caso o denunciante seja condenado e se restar comprovado seu dolo ou culpa. Ademais, o Estado fundamenta essa medida como corolário dos princípios da eficiência da administração pública e da economia processual, pois garante, desde logo, seu direito de ser ressarcido.

Por outro lado, sustenta-se a impossibilidade de o Estado promover a denúncia da lide, visto que tal medida vai de encontro com o princípio da celeridade processual, pois atrai para um processo no qual se discute a responsabilidade objetiva da Fazenda Pública, a

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.027.633/SP. RESPONSABILIDADE CIVIL – INDENIZAÇÃO – RÉU AGENTE PÚBLICO – ARTIGO 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – ALCANCE – ADMISSÃO NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PROVIMENTO**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751571868>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁴⁸ BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Art. 125, II. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

necessidade de também se debater a responsabilidade subjetiva do agente público. Assim, o administrado acaba por ter o seu direito de indenização retardado, diante da necessidade de discussão sobre a culpa do agente público⁴⁹. Ressalta-se que o TJRJ possui súmula no sentido de não admitir a denúncia da lide da pessoa jurídica de direito público em face de seus agentes⁵⁰.

Em reforço a tal impossibilidade, encontra-se o art. 122, § 2º, da Lei nº 8.112/90⁵¹, ao prever expressamente que, no âmbito federal, o servidor responsável pelo dano causado a terceiro responderá perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

Por fim, uma posição intermediária não admite a denúncia da lide quando o fundamento da pretensão estiver calcado na culpa anônima do serviço ou apenas na responsabilidade objetiva decorrente do risco administrativo, já que se estaria trazendo o debate sobre a culpa do agente não suscitado pelo particular. Todavia, quando o próprio administrado ajuíza a ação com base na responsabilidade objetiva do Estado, mas suscita a culpa ou dolo do agente público, individualizando-o, deve ser admitida a denúncia da lide, pois nesse caso já haveria a discussão em torno da responsabilidade subjetiva do servidor⁵².

Este último entendimento se mostra mais acertado pelas seguintes razões: (i) não viola a teoria da dupla garantia, já que o agente público somente irá responder caso o ente público seja condenado e também reste verificado dolo ou culpa na sua conduta, sendo uma óbice a sua responsabilização direta perante o particular⁵³; (ii) não afeta a celeridade do processo, uma vez que a conduta do servidor já seria examinado pelo juízo; e (iii) assegura a economia processual, uma vez que o Estado não precisará ajuizar uma ação de conhecimento em face do agente público, já restando consignada sua responsabilidade na sentença.

Em âmbito jurisprudencial, é imperioso destacar que o STJ admite a denúncia da lide contra o servidor público, sendo, contudo, uma faculdade do Estado, não impedindo, portanto, a opção pela propositura da ação regressiva autônoma no caso de ocorrer a condenação estatal⁵⁴.

⁴⁹ Nesse sentido: CARVALHO FILHO, ref. 9, p. 487; MELLO, ref.19, p. 1058.

⁵⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Súmula nº 50**. Disponível em: <https://portal.tj.rj.jus.br/web/guest/sumulas-50>. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁵¹ BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Art. 122, § 2º. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁵² Nesse sentido: CAHALI, ref. 42, p. 148-149; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, *E-book*, p. 254-256; DI PIETRO, ref.15, p. 749.

⁵³ BRASIL, ref. 48, art. 129.

⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.756.583/SP**. [...] 1. Em matéria de responsabilidade civil objetiva do Estado não existe obrigatoriedade de ser

1.3. A INTERPRETAÇÃO LITERAL DO ART. 37, § 5º, DA CRFB/88 - IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE REGRESSO?

Em relação ao direito de ressarcimento do Estado em razão de condenações oriundas de atos dolosos ou culposos de seus agentes, é importante destacar o teor do art. 37, § 5º, da CRFB/88, que estabelece que “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.”.

Pelo teor do dispositivo, é possível, a partir de uma interpretação literal, concluir que o direito de regresso do Estado seria imprescritível. Na verdade, essa era, inclusive, a posição majoritária na doutrina⁵⁵. As razões de tal posicionamento podem ser sintetizadas por José Afonso da Silva, que, embora crítico da imprescritibilidade, assim conclui:

A *prescritibilidade*, como forma de perda da exigibilidade de direitos, pela inércia de seu titular, é um princípio geral do Direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram *prescrições administrativas* sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, quer quanto às desta em face de administrados. Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências para sua apuração e responsabilização do agente, sua inércia gera a perda do *ius persequendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao Erário, ressalvada as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito; não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional – e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit*

deferida denúncia da lide, de modo a atribuir-se a responsabilidade a terceiro. [...]. Relator: Min. Sérgio Kukina, 19 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002328373&dt_publicacao=27/04/2021. Acesso em: 12 nov. 2024; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.292.728/SC**. [...] 4. O STJ entende que a denúncia à lide na ação de indenização fundada na responsabilidade extracontratual do Estado é facultativa, haja vista o direito de regresso estatal estar resguardado, ainda que seu preposto, causador do suposto dano, não seja chamado a integrar o feito. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 15 de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102767786&dt_publicacao=02/10/2013. Acesso em: 12 nov. 2024.

⁵⁵ Nesse sentido: CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e decadência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 298-299; CARVALHO FILHO, ref. 9, p. 490; CASTRO, João Monteiro de. Imprescritibilidade da responsabilidade civil do ilícito prejudicial ao erário por ato culposo de agente público. In: CIANCI, Mima (coord.). **Prescrição no Código Civil: uma análise interdisciplinar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 212-213; DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014, p. 467; DI PIETRO, ref. 15, p. 935; FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**: Arts. 22 a 53. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2, p. 396-397; FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade administrativa**: Comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 293; GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1136.

ius). Deu-se, assim, à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade, na hipótese considerada.⁵⁶

Verifica-se que o objetivo do Constituinte de 1988 era evitar o prejuízo ao erário, afastando a prescrição como motivo impeditivo ao integral ressarcimento dos cofres públicos. Tal intuito, inclusive, restaria legitimado pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, uma vez que o interesse da coletividade em ser ressarcida pelo dispêndio causado pela conduta do agente público não poderia ser talhado em razão da inércia do Poder Público em promover a devida ação de regresso.

Ademais, ressalta José dos Santos Carvalho Filho⁵⁷ que: “A imprescritibilidade da pretensão ressarcitória inclui-se nas prerrogativas especiais do Poder Público, porque, em última instância, espelha proteção a direito da própria coletividade”. Desse modo, para o autor, o Constituinte de 1988 optou por salvaguardar o patrimônio público, sendo norma que visa a evitar que os agentes estatais possam se valer do decurso do tempo para escapar de sua responsabilidade indenizatória, e essa opção não ofende os princípios da ampla defesa e da segurança jurídica, uma vez que o poder constituinte originário deu prevalência ao princípio da proteção ao erário, quando da ponderação destes valores⁵⁸.

Para além destes fundamentos, constata-se que a razão de ser da norma era justificada, levando-se em conta o momento em que foi editada, no qual os processos judiciais ainda tramitavam de forma física e os meios informacionais ainda não eram tão desenvolvidos.

Ademais, a norma visava a atuar contra o corporativismo no serviço público, o qual, por meio de uma cultura de proteção mútua entre os servidores, configura um obstáculo significativo ao ressarcimento ao erário. Assim, quando finalmente se buscasse a responsabilização do agente responsável, a prescrição não seria um empecilho à reparação financeira dos cofres públicos.

Por fim, em se tratando de norma constitucional originária, não se poderia entender pela inconstitucionalidade do seu conteúdo, o qual foi legitimamente adotado pelo Constituinte de 1988.

Ressalta-se, todavia, a existência de doutrina contrária à tese de imprescritibilidade das ações de ressarcimento do Estado. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello⁵⁹ já

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 684-685.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, *E-book*, p. 246.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 255.

⁵⁹ MELLO, ref.19, 1081.

defendia que as ações de ressarcimento do Estado não seriam imprescritíveis, uma vez que a imprescritibilidade implicaria na violação ao direito de defesa do servidor, além de não haver disposição expressa no sentido da imprescritibilidade. Desse modo, o art. 37, § 5º, da CRFB deveria ser interpretado no sentido de que o prazo prescricional da reparação civil é autônomo em relação às prescrições penal e administrativa decorrentes do mesmo fato.

Também Elody Nassar era contrário à tese da imprescritibilidade dessas ações, por entender que ela viola os princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, basilares do Estado de Direito⁶⁰.

No âmbito jurisprudencial, é necessário destacar que prevalecia na jurisprudência do STF o entendimento de que as ações de ressarcimento de danos ao erário seriam imprescritíveis, com base na interpretação literal do art. 37, § 5º, da CRFB/88⁶¹.

1.4. O JULGAMENTO DO RE 669.069/MG PELO STF

Em 2016, o STF, no julgamento do RE 669.069/MG⁶², sob a sistemática da repercussão geral, reviu o seu entendimento consolidado no sentido de que o ressarcimento ao erário seria imprescritível, tendo fixado a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”

A Suprema Corte, a partir de uma interpretação sistemática, passou a entender que a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/88 dizia respeito ao parágrafo anterior da

⁶⁰ NASSAR, Elody. **Prescrição na administração pública**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 189.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 712.435/SP**. [...] 1. As ações que visam ao ressarcimento do erário são imprescritíveis (artigo 37, parágrafo 5º, in fine, da CF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de março de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1902122>. Acesso em: 20 nov. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 578.428/RS**. [...] 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do MS 26.210, da relatoria do ministro Ricardo Lewandowski, decidiu pela imprescritibilidade de ações de ressarcimento de danos ao erário. 2. Agravo regimental desprovido. Relator: Min. Ayres Britto, 13 de setembro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629621>. Acesso em: 20 nov. 2024; BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 646.741/RS**. [...] 2. Ação de ressarcimento de danos ao erário. Art. 37, § 5º, da Constituição Federal. Imprescritibilidade. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. Relator: Min. Gilmar Mendes, 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980161>. Acesso em: 20 nov. 2024.

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 669.069/MG**. 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. Relator: Min. Teori Zavascki, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 25 nov. 2024.

norma, a qual trata sobre atos de improbidade administrativa⁶³. Assim, a imprescritibilidade deveria ser interpretada restritivamente, não abarcando os ilícitos civis.

Para além das razões expostas pelo STF, verifica-se que o entendimento de que o ressarcimento ao erário público seria imprescritível não mais se sustenta na atualidade, visto que o avanço tecnológico permitiu a implementação de medidas de controle pela Administração Pública sobre suas condenações, possibilitando uma maior eficiência na busca da sua reparação.

Desse modo, cabe à Fazenda Pública adotar meios de controle a fim de monitorar as condenações sofridas decorrentes de atos praticados por seus agentes e, por meio de processo administrativo, averiguar a existência de dolo ou culpa na respectiva atuação, possibilitando o ajuizamento da ação de regresso dentro do prazo prescricional. A morosidade da Administração Pública afronta o princípio da eficiência e não pode servir como justificativa para uma pretensão *ad aeternum* contra os seus servidores, a qual, inclusive, viola o princípio constitucional implícito da segurança jurídica.

Passados mais de 35 anos da promulgação da Constituição Cidadã, percebe-se o avanço institucional de órgãos de controle externo da Administração Pública, tais como o Ministério Público e os Tribunais de Contas, os quais possuem meios de fiscalizar e agir contra a omissão do Estado em reaver valores que lhe são devidos.

Ademais, o instituto da improbidade administrativa possibilita a responsabilização do agente que se mantém inerte na consecução do ressarcimento ao erário. Assim, ainda que não se possa perquirir a condenação do servidor causador do dano quando a pretensão estiver fulminada pela prescrição, será possível buscar o ressarcimento em face do agente público omissor.

Por fim, verifica-se que o STF não declarou a inconstitucionalidade da norma constitucional originária, mas tão somente, a partir de técnica de hermenêutica, realizou a harmonização do dispositivo com o conjunto de princípios e valores que norteiam a Constituição Federal.

Portanto, como regra, as ações de ressarcimento do erário são prescritíveis. Ressalta-se que, todavia, o STF não fixou os termos de tal prescricionalidade, tendo, em julgamento dos embargos de declaração opostos contra a decisão proferida⁶⁴, definido que as questões

⁶³ BRASIL, ref.2, art. 37, § 4º.

⁶⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 669.069/MG**. [...] 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. [...]. Relator: Min. Teori Zavascki, 16 de junho de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11264843>. Acesso em: 25 nov. 2024.

concernentes ao prazo prescricional e ao seu termo inicial seriam matérias de natureza infraconstitucional, a depender da interpretação da legislação ordinária, o que tem dado ensejo à divergência jurisprudencial e doutrinária quanto à temática.

1.5. A AUSÊNCIA DE REGRAMENTO NACIONAL QUANTO ÀS AÇÕES DE REGRESSO

Embora tenha sido firmado o entendimento de que as ações regressivas do Estado em face de seus servidores estão abarcadas pela prescrição, não há no ordenamento nacional norma prevendo o prazo e o termo inicial de sua contagem. Assim, a lacuna legislativa acaba por gerar insegurança jurídica, restando à doutrina e ao judiciário aclarar o vácuo normativo.

Ressalta-se que a prescrição das ações de regresso é instituto de direito material civil, sendo da competência da União legislar sobre a temática⁶⁵. Ademais, por se tratar de matéria que, por sua natureza, depende de uniformização, a lei que regule a matéria será de natureza nacional, aplicando-se a todos os entes da federação.

Desse modo, ainda que, em âmbito federal, exista a Lei nº 4.619/65, a qual dispõe sobre a ação regressiva da União contra seus agentes, ao estabelecer aos procuradores da República o prazo de 60 dias contados da data do trânsito em julgado da ação condenatória imposta à Fazenda Pública para o ajuizamento da ação regressiva⁶⁶, é necessário destacar que essa norma não regula a prescrição, sendo um preceito de natureza administrativa, a qual rege somente a Administração Pública Federal. Assim, tal lei possui caráter de norma procedimental administrativa, a qual se não for observada pelos agentes públicos federais, constituirá falta de exação no cumprimento do dever⁶⁷.

Portanto, o descumprimento de tal norma não ensejará na prescrição da pretensão ressarcitória estatal. Nesse sentido, Diógenes Gasparini assim esclarece: “[...] Se não proposta nesse prazo, isso não significa a prescrição do direito. O descumprimento desse prazo pode implicar uma infração administrativa, nunca a perda do direito.”⁶⁸ No mesmo sentido, posicionam-se Elody Nassar⁶⁹ e Felipe Dalenogare⁷⁰.

⁶⁵ BRASIL, ref.2, art. 22, I.

⁶⁶ BRASIL. **Lei nº 4.619, de 28 de abril de 1965**. Dispõe sobre a ação regressiva da União contra seus Agentes. Art. 2º. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/14619.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

⁶⁷ *Ibid.*, art. 3º.

⁶⁸ GASPARINI, ref.55, p. 1135.

⁶⁹ NASSAR, ref. 60, p. 170.

⁷⁰ DALENOGARE, Felipe, **Direito administrativo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024, *E-book*, p. 132.

Em âmbito estadual, destaca-se a iniciativa do TCE/SP, que regulamentou em seu âmbito, a prescrição para o exercício das pretensões de ressarcimento, estabelecendo um prazo quinquenal⁷¹ a ser contado de cinco termos iniciais diferentes⁷², a depender do caso concreto. Ressalta-se que tal disposição em nada interfere para o âmbito judicial, mas tão somente regula o âmbito administrativo de tal Corte de Contas.

⁷¹ BRASIL. **Deliberação (SEI nº 0018205/2023-46)**. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. Art. 4º. São Paulo, SP: TCE/SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/deliberacao/regulamenta-ambito-tribunal-contas-estado-sao-paulo-prescricao-para#:~:text=Prazo%20de%20Prescri%C3%A7%C3%A3o-,Art.,prazo%20previsto%20na%20lei%20penal>. Acesso em: 28 nov. 2024.

⁷² *Ibid.*, art. 6º.

2. O PRAZO PRESCRICIONAL APLICADO ÀS AÇÕES DE REGRESSO

Conforme visto no capítulo anterior, o STF decidiu que as ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícitos civis estão sujeitas à prescrição. Salienta-se que, embora o STF tenha fixado a prescritibilidade das referidas demandas, não se manifestou sobre as condições de sua aplicabilidade por se tratar de matéria atinente ao âmbito infraconstitucional, a depender da interpretação da legislação ordinária.

Ocorre que não há no ordenamento jurídico lei nacional regulando diretamente o direito de regresso do Estado em face de seus servidores, cabendo aos operadores do direito utilizar da hermenêutica a fim de suprir a lacuna deixada pelo legislador.

Todavia, tratando-se de assunto que demanda de um esforço interpretativo por parte do aplicador, surgem divergências quanto à correta interpretação dos dispositivos a serem aplicados por analogia para o deslinde do debate. Isso se dá em razão de um conflito de normas entre o Código Civil de 2002⁷³ e o Decreto nº 20.910/32⁷⁴ no que tange ao prazo prescricional ao qual está submetida às demandas reparatórias contra a Fazenda Pública.

Ressalta-se que tal conflito é apenas aparente em decorrência da unidade do ordenamento jurídico, cabendo ao julgador a harmonização dos regramentos para a resolução da antinomia.

É importante destacar que o Decreto nº 20.910/32 foi recepcionado pela Constituição da República de 1988 com força de lei ordinária, de modo que possui o mesmo caráter normativo do Código Civil de 2002, não podendo tal conflito ser resolvido com o auxílio do critério da especialidade.

Portanto, o prazo prescricional a ser aplicado à pretensão ressarcitória estatal é um tema controvertido tanto em âmbito doutrinário quanto jurisprudencial, em razão da omissão legislativa.

2.1. A DIVERGÊNCIA QUANTO AO PRAZO PRESCRICIONAL APLICADO PARA O AJUIZAMENTO DE AÇÕES EM FACE DA FAZENDA PÚBLICA COM O ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002

⁷³ BRASIL, ref.16.

⁷⁴ BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932.** Regula a prescrição quinquenal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

Para entender qual é o prazo prescricional aplicado às ações de regresso propostas pelo Estado contra seus servidores, é necessário fazer um breve histórico sobre o prazo prescricional aplicado às ações reparatórias ajuizadas em face da Fazenda Pública.

O Código Civil de 1916 previa um prazo prescricional geral de 30 anos para o ajuizamento de ações pessoais⁷⁵ — posteriormente alterado para 20 anos com a redação dada pela Lei nº 2.437/55⁷⁶ —, estabelecendo, contudo, uma prescrição quinquenal para toda e qualquer ação contra a Fazenda Pública⁷⁷. Em 1932, foi editado o Decreto nº 20.910/32 que, em seu art. 1º, reforçava a aplicação do prazo prescricional de 5 anos para as ações ajuizadas em face do Estado⁷⁸.

Todavia, com o advento do Código Civil de 2002, passou a ser previsto um prazo prescricional trienal para a pretensão de reparação civil⁷⁹, nada dispondo sobre o prazo aplicado contra a Fazenda Pública, razão pela qual surgiu controvérsia sobre se o Estado ainda estaria sujeito à prescrição quinquenal.

Em âmbito doutrinário, uma primeira posição⁸⁰ considera ainda aplicável a prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública, por entender que o Decreto nº 20.910/32 é norma especial que não foi revogada com a promulgação do Código Civil de 2002, por força do art. 2, § 2º, da LINDB⁸¹. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro argumenta que:

Assim como o Decreto nº 20.910/32 não revogou qualquer dispositivo do Código Civil de 1916, referente a prescrição, o novo Código Civil também não afeta o Decreto nº 20.910, até porque, ao contrário do Código Civil, ele não disciplina a prescrição aplicável nas relações entre particulares, mas sim nas relações que envolvam a Fazenda Pública.⁸²

⁷⁵ BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Art. 177. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁷⁶ BRASIL. **Lei nº 2.437, de 07 de março de 1955**. Dá nova redação a dispositivos do Código Civil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2437.htm#art1. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁷⁷ BRASIL, ref.75, art. 178, § 10, VI.

⁷⁸ BRASIL, ref.74, art. 1º.

⁷⁹ BRASIL, ref.16, art. 206, § 3º, V.

⁸⁰ FURTADO. Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 1042; NASSAR, ref.60, p. 151; THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, *E-book*, p. 224.

⁸¹ BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Art. 2º, § 2º. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁸² DI PIETRO, ref.15, p. 854.

Portanto, com base nesse entendimento, o conflito aparente de normas estaria resolvido com base no critério da especialidade, sendo o Decreto nº 20.910/32 o instrumento legal que regula a prescrição contra a Fazenda Pública.

Para além disso, Marçal Justen Filho⁸³ fundamenta que as orientações políticas voltadas à proteção da Fazenda Pública não foram recepcionadas pela Constituição da República de 1988, a qual privilegia a tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos, impondo, inclusive, um regime de responsabilização civil mais severo para a Administração Pública do que para os particulares, não havendo fundamento constitucional para que o prazo prescricional aplicado à Fazenda Pública seja menor que para as ações de indenização em geral. Também salienta que se fosse aplicada a prescrição trienal para as dívidas do Estado, o mesmo prazo teria que ser adotado para os créditos estatais, o que acabaria gerando efeitos desastrosos.

Outrossim, Rui Stoco⁸⁴ sustenta que o art. 206, § 3º, V, do CC foi omissivo quanto à sua aplicação para a Fazenda Pública, tratando-se de silêncio eloquente do legislador, pois o Código Civil não regula as relações de direito público entre o administrador e o administrando.

Por outro lado, uma segunda corrente fundamenta que, a partir de uma interpretação histórica e teleológica, com a edição do Decreto nº 20.910/32, o legislador buscava promover a tutela dos interesses estatais, ao prever um prazo prescricional menor do que o previsto para as relações entre particulares, reforçando a prescrição quinquenal já prevista no art. 178, § 10, VI, do Código Civil de 1916⁸⁵. Desse modo, a função do regramento era beneficiar a Fazenda Pública, o que não mais estaria sendo atingido, uma vez que o Código Civil passou a prever um prazo prescricional menor.

Ademais, tal posicionamento assenta que o próprio Decreto nº 20.910/32, em seu art. 10⁸⁶, estabelece que suas regras não alteram as prescrições de menor prazo previstas no ordenamento jurídico, havendo, portanto, permissivo no próprio instrumento legal para o emprego de prazos prescricionais que sejam mais favoráveis à Fazenda Pública, de forma que deve ser aplicada a prescrição trienal prevista no Código Civil.

Também, por se tratar de norma posterior, defende-se que o Código Civil revoga as disposições do Decreto nº 20.910/32, no que lhe forem contrárias, por força do art. 2º, § 1º, da

⁸³ JUSTEN FILHO, ref.13, p. 865.

⁸⁴ STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**: Doutrina e Jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 207-208.

⁸⁵ CARVALHO FILHO, ref.9, p. 485; CUNHA, ref.52, p. 124-125.

⁸⁶ BRASIL, ref.74, art. 10.

LINDB⁸⁷. Assim, em se tratando de duas normas de mesma hierarquia, aplica-se ao caso o critério cronológico, prevalecendo os preceitos da norma posterior.

Além disso, Flávio de Araújo Willeman⁸⁸ elucida que o art. 206, § 3º, V, do CC não faz qualquer menção sobre as pessoas que estariam excluídas de sua aplicação, de modo que o dispositivo também deve ser aplicado para as pessoas jurídicas de direito público. Sendo assim, não tendo o legislador feito qualquer distinção expressa, sujeita-se a Fazenda Pública à prescrição trienal.

O mesmo autor também contesta o argumento de que o Decreto nº 20.910/32 é norma especial, a qual não poderia ser derogada pelo Código Civil de 2022, com base na seguinte razão:

Em primeiro lugar porque não é absoluto o método interpretativo segundo o qual norma geral não pode derogar regra especial. É perfeitamente possível que isto aconteça quando as interpretações dos momentos históricos em que as normas jurídicas foram produzidas autorizarem a até indicarem este resultado interpretativo. Mais: será possível a norma geral derogar a norma especial quando a sua permanência frustrar o instituto objeto da regulação jurídica (no caso a prescrição) e fomentar a injustiça.⁸⁹

Já Carlos Roberto Gonçalves⁹⁰ defende que o Decreto nº 20.910/32 é norma geral, o qual somente deve ser aplicado quando não houver outro prazo fixado em lei, não se aplicando, portanto, às ações de reparação civil contra a Fazenda Pública, visto que já regulada pelo Código Civil.

Por fim, um último fundamento, esposado por Rafael Oliveira⁹¹, consiste na irrazoabilidade de se conceder maior segurança jurídica aos interesses privados do que aos interesses públicos, visto que as relações jurídicas entre particulares seriam pacificadas em um menor prazo do que as públicas.

No âmbito do STJ, havia uma divergência interna. Para a 2ª Turma do Tribunal da Cidadania, prevalecia o prazo prescricional trienal, calcando-se no argumento de que o art. 10 do Decreto nº 20.910/34 expressamente prevê que o prazo quinquenal não deve ser aplicado quando existir prazo menor previsto em lei. Assim, tendo em vista que o Código Civil passou

⁸⁷ BRASIL, ref.81, art. 2º, § 1º.

⁸⁸ WILLEMAN, ref.18, p. 218.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 219.

⁹⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*, p. 178.

⁹¹ OLIVEIRA, ref.23, p. 796.

a prever um prazo mais benéfico à Fazenda Pública, deveria este ser empregado para regular a pretensão ressarcitória em face do Estado⁹², conforme acórdão destacado abaixo:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO. DECRETO 20.910/1932. ADVENTO DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. REDUÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PARA TRÊS ANOS.

1. O legislador estatuiu a prescrição quinquenal em benefício do Fisco e, com manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso de eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o de cinco anos seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto 20.910/1932.

2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil - art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 - prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto 20.910/32. Precedentes do STJ.

3. Recurso Especial provido.⁹³

Portanto, a jurisprudência da Turma se encontrava consolidada no sentido da prevalência da prescrição trienal em relação às pretensões de reparação civil contra os entes públicos, ante a desnecessidade de resolução do conflito pelo critério da especialidade, visto que a solução se encontrava expressamente disposta no art. 10 do Decreto nº 20.910/34.

Ressalta-se que tal entendimento chegou a ser assentado também pela 1ª Seção do Tribunal da Cidadania, especializada em direito público, no julgamento do EREsp 1.066.063/RS⁹⁴. Na oportunidade, embora não se tenha conhecido dos embargos de divergência em razão da ausência de similitude fático-jurídica entre os arestos confrontados, já que o

⁹² Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.238.260/PB**. [...]

1. No âmbito desta Corte Superior, pacificou-se o entendimento no sentido de que aplica-se o prazo prescricional de três anos previsto no art. 206, § 3º, inc. V, do Código Civil de 2002, em detrimento ao de cinco anos do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, em relação às pretensões de reparação civil contra os entes públicos sempre que assim determinarem a regra de transição e/ou a data da ocorrência do fato danoso. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 26 de abril de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100355256&dt_publicacao=05/05/2011. Acesso em: 02 mar. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.182.973/PR**. [...] 1. O legislador estatuiu a prescrição de cinco anos em benefício do Fisco e, com o manifesto objetivo de favorecer ainda mais os entes públicos, estipulou que, no caso da eventual existência de prazo prescricional menor a incidir em situações específicas, o prazo quinquenal seria afastado nesse particular. Inteligência do art. 10 do Decreto nº 20.910/32. 2. O prazo prescricional de três anos relativo à pretensão de reparação civil - art. 206, § 3º, V, do Código Civil de 2002 - prevalece sobre o quinquênio previsto no art. 1º do Decreto nº 20.910/32. [...]. Relator: Min. Castro Meira, 14 de dezembro de 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000344864&dt_publicacao=10/02/2011. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.217.933/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin, 22 de março de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001955155&dt_publicacao=25/04/2011. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.066.063/RS**. [...] 2. O prazo prescricional para pleitear indenização contra a Fazenda Pública foi reduzido para três anos, nos termos do art. 206, § 3º, V, do CC. 3. Embargos de Divergência não conhecidos. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de setembro de 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802786975&dt_publicacao=22/10/2009. Acesso em: 02 mar. 2025.

acórdão que havia aplicado a prescrição quinquenal foi proferido em momento em que ainda não vigorava o Código Civil de 2002, acabou por se consignar o entendimento de que a alegada divergência estaria superada diante do reconhecimento da Segunda Turma de que o prazo prescricional para o ajuizamento de ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido para três anos, nos termos do art. 206, § 3º, V, do CC.

Já para a 1ª Turma do STJ, prevalecia o prazo prescricional quinquenal, tendo em vista que a norma inserta no Decreto nº 20.910/34 seria especial em relação ao Código Civil de 2002⁹⁵, conforme ressaltado no acórdão ementado abaixo:

ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. DECRETO 20.910/32. PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o EREsp 1.081.885/RR, publicado no DJe 1º/2/11, consolidou o entendimento no sentido de que o prazo prescricional aplicável às ações de indenização contra a Fazenda Pública é de cinco anos, previsto no Decreto 20.910/32, e não de três anos, por se tratar de norma especial que prevalece sobre a geral.

2. Agravo regimental não provido.⁹⁶

Diante da divergência, a insegurança jurídica era flagrante, cabendo por consequência ao STJ o dever de uniformizar sua jurisprudência, pondo fim à quebra da isonomia que era gerada pelas decisões conflitantes proferidas pelos seus órgãos fracionários.

2.2. O JULGAMENTO DO RESP 1.251.993/PR PELO STJ

Em dezembro de 2012, o STJ finalmente dirimiu a controvérsia a respeito do prazo prescricional aplicado à pretensão de reparação civil contra o Estado, pondo fim à discussão em âmbito jurisprudencial que havia se instaurado desde a edição do Código Civil de 2002.

⁹⁵ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 69.696/SE**. [...] 2. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça firmou-se no sentido de que é quinquenal o prazo prescricional para propositura da ação de qualquer natureza contra a Fazenda Pública, a teor do art. 1º do Decreto n. 20.910/32, afastada a aplicação do Código Civil. [...]. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 14 de agosto de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102485874&dt_publicacao=21/08/2012. Acesso em: 02 mar. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 416.428/RS**. [...] 2. O entendimento pacífico desta Corte Superior é no sentido de que é de cinco anos o prazo prescricional da ação de indenização proposta contra a Fazenda Pública, nos termos do art. 1º do Decreto 20.910/32. 3. Provimento do recurso especial. Relatora: Min. Denise Arruda, 19 de setembro de 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200200183944&dt_publicacao=09/10/2006. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1.364.269/PR**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 06 de setembro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001888030&dt_publicacao=24/09/2012. Acesso em: 02 mar. 2025.

Isso se deu no julgamento do recurso especial repetitivo 1.251.993/PR, no qual foi fixada a seguinte tese: “Aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002”⁹⁷.

O Tribunal da Cidadania chegou à essa conclusão sob os seguintes fundamentos: (i) o Decreto nº 20.910/32 é norma especial, não podendo o Código Civil de 2002, diante de seu caráter geral, revogá-lo; (ii) não foi indicado no dispositivo do art. 206, § 3º, V, do CC, que tal norma seria aplicada à Fazenda Pública, diferentemente do art. 178, § 10, VI, do CC/16, que previa expressamente o prazo prescricional quinquenal para ações em face do Estado; (iii) o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 somente seria aplicado em relação a normas favoráveis ao Estado já existentes à época da promulgação do referido decreto, não podendo o dispositivo ser interpretado de forma a abranger normas futuras; e (iv) o caráter histórico da legislação que regula a prescrição quinquenal nas ações contra a Fazenda Pública.

Em que pese os argumentos esposados pelo Tribunal da Cidadania, fato é que, com tal interpretação, deixou-se de lado a proteção do Estado e, por conseguinte, do patrimônio público. Assim, a lógica foi invertida, uma vez que a pretensão contra a Fazenda Pública prescreve em um prazo maior que as pretensões contra os particulares.

Embora haja quem entenda que, em razão do princípio da dignidade da pessoa humana, deve-se dar primazia à norma mais protetiva à vítima⁹⁸, consigna-se que o Estado já se encontra sujeito a um regime de responsabilidade civil mais gravoso que o previsto para particulares em geral, respondendo objetivamente pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, de modo que a aplicação da prescrição trienal às ações contra a Fazenda Pública em nada viola o princípio da dignidade da pessoa humana.

⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 1.251.993/PR**. [...] 3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002. 4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. [...] 5. A previsão contida no art. 10 do Decreto 20.910/32, por si só, não autoriza a afirmação de que o prazo prescricional nas ações indenizatórias contra a Fazenda Pública foi reduzido pelo Código Civil de 2002, a qual deve ser interpretada pelos critérios histórico e hermenêutico. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101008870&dt_publicacao=19/12/2012. Acesso em: 02 mar. 2025.

⁹⁸ BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 544.

Exatamente por suportar o ônus da responsabilidade objetiva é que deve o Estado se sujeitar a um prazo prescricional que lhe seja mais benéfico, visto que o particular já se exime da necessidade de comprovar dolo ou culpa no atuar estatal, facilitando a tutela de sua pretensão. Nesse sentido, são importantes as lições de Elody Nassar:

A responsabilidade objetiva, por seu caráter excepcional e pelo ônus que impõe àquele que deve suportá-la, recebe do legislador, como regra, prazo prescricional menor que os aplicáveis à responsabilidade subjetiva.

Em termos de prescrição a lógica é a seguinte: se por um lado a lei, ao instituir a responsabilidade objetiva, reduz drasticamente o ônus probatório do autor, por outro, limita no tempo a possibilidade de exercício da pretensão punitiva, fixando prazos prescricionais menores.⁹⁹

Ademais, o fato de historicamente ser aplicado o prazo prescricional quinquenal para as ações contra a Fazenda Pública não implica em perpetuidade, podendo o legislador estabelecer prazos diversos, como forma de adequá-los ao restante do ordenamento jurídico. Salienta-se que, com a ampliação do direito ao acesso à justiça, tem sido de praxe a redução dos prazos prescricionais pelo legislador. Basta realizar uma análise comparativa entre os prazos prescricionais previstos no Código Civil de 1916 e no Código Civil de 2002 para se concluir pela vontade do legislador em pacificar as relações sociais em um menor lapso temporal, garantindo uma maior segurança jurídica.

Nesse contexto, pode-se exemplificar com a redução de diversos prazos, como o prazo geral, que foi reduzido de 20 para 10 anos¹⁰⁰; o prazo para pleitear prestações alimentícias, que passou de 5 para 2 anos¹⁰¹; o prazo para cobrança de juros ou outras prestações acessórias, que foi de 5 para 3 anos¹⁰²; e o prazo para a pretensão relativa a aluguéis de imóveis, que foi reduzido de 5 para 3 anos¹⁰³. Além dessas mudanças, a redução mais significativa ocorreu no prazo para a reparação civil, que antes seguia o prazo geral de 20 anos devido à ausência de uma normativa específica, e passou a ter um prazo prescricional de 3 anos¹⁰⁴.

Consigna-se que, com a criação da Defensoria Pública e dos Juizados Especiais de Fazenda Pública, torna-se mais acessível ao cidadão buscar a tutela dos seus direitos pela via judicial, não sendo razoável a manutenção de um prazo prescricional que é aplicado desde o advento do Código Civil de 1916.

⁹⁹ NASSAR, ref.60, p. 168.

¹⁰⁰ BRASIL, ref.16, art. 205.

¹⁰¹ *Ibid.*, art. 206, § 2º.

¹⁰² *Ibid.*, art. 206, § 3º, III.

¹⁰³ *Ibid.*, art. 206, § 3º, I.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 206, § 3º, V.

Além disso, registra-se o entendimento errôneo do Tribunal da Cidadania ao aplicar o critério da especialidade para dirimir a controvérsia no caso em concreto, uma vez que a prescrição quinquenal era consagrada pelo art. 178, § 10, VI, do Código Civil de 1916, sendo que o Decreto nº 20.910/32 apenas foi editado com o intuito de regular a prescrição quinquenal. Assim, tendo o Código Civil de 1916 sido revogado, passa-se a vigor as disposições do novo Código Civil, o qual estabelece um prazo prescricional trienal para a pretensão de reparação civil.

Ademais, o fato de o legislador ter se silenciado quanto à previsão de um prazo prescricional específico para a Fazenda Pública corrobora com o entendimento de que esta se sujeita à prescrição trienal, visto que, no Código Civil de 1916, havia distinção expressa entre o prazo aplicado para as relações gerais e para as relativas ao Estado. Dessa forma, é possível concluir que a ausência se tratou de silêncio eloquente, pois bastaria o legislador repetir os termos do regramento anterior se quisesse manter a prescrição quinquenal contra a Administração Pública.

Ressalta-se que, embora o Código Civil seja norma que vise a regular as relações privadas, ele também é aplicado à Administração Pública ainda que de forma reduzida, tanto que este regramento disciplina questões atinentes aos bens públicos¹⁰⁵. Suas disposições também são aplicadas supletivamente aos contratos administrativos por expressa disposição na Lei de Licitações e Contratos Administrativos¹⁰⁶. Do mesmo modo, o próprio Código Civil possui norma referente à responsabilidade civil do Estado¹⁰⁷.

Assim, não há impeditivo para que o prazo prescricional concernente às ações contra a Fazenda Pública esteja previsto no Código Civil, tanto que o art. 178, § 10, VI, do Código Civil de 1916 assim dispunha. Dessa forma, verifica-se que o Código Civil possui aplicações para o regime público, não prosperando o argumento de que tal regramento não regula as relações de direito público entre o administrador e o administrado.

Por último, é importante destacar que o art. 10 do Decreto nº 20.910/32 não restringiu seu alcance somente para normas pretéritas à sua edição, podendo, portanto, ser aplicado para normas futuras, como é o caso do Código Civil de 2002.

¹⁰⁵ BRASIL, ref.16, arts. 98-103.

¹⁰⁶ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Art. 89, *caput*. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

¹⁰⁷ BRASIL, ref.16, art. 43.

2.3. A APLICAÇÃO ANALÓGICA DO ART. 1º DO DECRETO Nº 20.910/32 ÀS AÇÕES DE REGRESSO DO ESTADO

Ainda que não sendo o entendimento mais correto, o STJ acabou por fixar o prazo prescricional de 5 anos para a pretensão a ser exercida em face da Fazenda Pública. Assim sendo, não havendo norma que regule a pretensão de regresso do Estado em face dos seus agentes, deve o mesmo prazo ser aplicado por analogia às ações de ressarcimento do Estado.

Trata-se de aplicação do princípio da isonomia, pois se é conferido ao particular 5 anos para ajuizar a ação reparatória em face do ente público, tem o Estado o direito de exercer sua pretensão ressarcitória em face dos seus agentes no mesmo lapso temporal¹⁰⁸. Nesse sentido, destacam-se as lições de Marçal Justen Filho:

Não existe fundamento jurídico para adotar prazos distintos para a prescrição das ações versando sobre pretensões favoráveis ou contrárias à Fazenda Pública. A regra geral da prescrição das ações para pretensões contra a Fazenda Pública é de cinco anos. Idêntico prazo deve ser adotado relativamente à prescrição quando a pretensão for de titularidade do Poder Público. A existência de prazos distintos conduziria a situações iníquas.¹⁰⁹

Assim, não se poderia supor que a prescrição ressarcitória do Estado estaria sujeita ao prazo prescricional trienal com base no art. 206, § 3º, V, do CC, uma vez que feriria o princípio da isonomia, ao ser conferido ao Estado um prazo menor para buscar o ressarcimento dos cofres públicos do que o conferido ao particular para pleitear indenização pelos danos sofridos em decorrência da atuação dos agentes estatais.

Ressalta-se que o princípio da igualdade se encontra positivado na Constituição da República¹¹⁰. Embora em uma leitura apressada da Lei Maior se poderia supor que tal princípio somente se aplicaria aos indivíduos, ele também alcança o Estado, exceto quando houver distinções expressamente consignadas na Constituição ou na legislação esparsa como forma de garantir a supremacia do interesse público.

Ainda que haja entendimento que rejeite a adoção de direitos fundamentais para a Fazenda Pública em virtude da razão de ser do surgimento deles ter sido a defesa dos indivíduos contra o arbítrio estatal, fato é que ela detém de prerrogativas que visam a salvaguardar o interesse público, garantindo um bom cumprimento da função pública.

¹⁰⁸ BRAGA NETTO; FARIAS; ROSENVALD, ref. 98, p. 545.

¹⁰⁹ JUSTEN FILHO, ref.13, p. 856.

¹¹⁰ BRASIL, ref.2, art. 5º, *caput*.

Desse modo, tem a Administração Pública o direito a um tratamento isonômico, ainda mais diante da ausência de regramento legal que preveja o exercício de tal direito material por parte do Estado.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet¹¹¹ reconhece a possibilidade de as pessoas jurídicas de direito público serem titulares de determinados direitos fundamentais, a depender das peculiaridades do caso. Já José Afonso da Silva¹¹², embora não faça referência explícita às pessoas jurídicas de direito público, entende que vários dos direitos arrolados nos incisos do art. 5º da CRFB/88 se estendem às pessoas jurídicas, inclusive o princípio da isonomia. Do mesmo modo, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco¹¹³ também não negam a possibilidade de pessoa jurídica de direito público vir a titularizar direitos fundamentais, principalmente os de tipo procedimental.

Outrossim, a jurisprudência do STF assenta que as pessoas jurídicas de direito público podem titularizar direitos e garantias constitucionais, em especial os de índole processual¹¹⁴.

Portanto, o Estado também pode ser sujeito ativo do direito fundamental à igualdade, ressalvadas as hipóteses expressamente consignadas na Lei Maior ou na legislação infraconstitucional que prevejam diferenciação em razão da tutela da supremacia do interesse público.

Desse modo, tanto as ações indenizatórias movidas contra a Fazenda Pública quanto às de regresso ajuizadas pela Administração Pública se sujeitam ao mesmo prazo prescricional. Tal entendimento foi encampado pela jurisprudência do STJ, que reconhece a aplicação do princípio da isonomia ao caso¹¹⁵, conforme consignado no acórdão abaixo:

¹¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, *E-book*, p. 325.

¹¹² SILVA, ref.56, p. 194.

¹¹³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020, p. 173.

¹¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Questão de Ordem em Ação Cautelar 2.032/SP**. [...] A QUESTÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS, NOTADAMENTE AQUELES DE CARÁTER PROCEDIMENTAL, TITULARIZADOS PELAS PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PÚBLICO. [...] Relator: Min. Celso de Mello, 15 de maio de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582650>. Acesso em: 02 mar. 2025.

¹¹⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 768.400/DF**. [...] 5. O STJ tem entendimento jurisprudencial no sentido de que o prazo prescricional da Fazenda Pública deve ser o mesmo prazo previsto no Decreto 20.910/32, em razão do princípio da isonomia. Precedentes. [...] Relator: Min. Humberto Martins, 3 de novembro de 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502117333&dt_publicacao=16/11/2015. Acesso em: 02 mar. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.443.582/PB**. [...] II - O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo o qual o prazo prescricional quinquenal do Decreto n. 20.190/32, para ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em face do princípio da igualdade, deve ser aplicado às ações regressivas acidentárias, quando a Fazenda é Autora da demanda. [...] Relatora: Min. Regina Helena Costa, 13 de setembro de 2016. Disponível em:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO PROPOSTA PELA FAZENDA PÚBLICA. ACIDENTE DE TRÂNSITO. DANO PROVOCADO POR AGENTE PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. PRAZO QUINQUENAL.

1. O Supremo Tribunal Federal, no RE 669.069/MG, estabeleceu, em regime de repercussão geral, a tese de que "é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil".
2. O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp 1.251.993/PR, submetido à sistemática dos recursos repetitivos, fixou que "aplica-se o prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002".
3. Por aplicação do princípio da isonomia, é também quinquenal o prazo prescricional da pretensão de ressarcimento da Fazenda Pública. Precedentes.
4. Recurso especial a que se dá provimento.¹¹⁶

Ressalta-se que caso o Tribunal da Cidadania tivesse adotado a prescrição trienal como aplicável às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, o mesmo prazo regularia a pretensão de regresso do Estado em face dos seus agentes, em razão da simetria. Sendo assim, nessa hipótese, a pacificação social seria atingida de forma mais célere, garantindo uma maior segurança jurídica tanto para a Fazenda Pública quanto para o seu servidor.

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400631373&dt_publicacao=21/09/2016. Acesso em: 02 mar. 2025.

¹¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.318.938/MG**. Relator: Min. Og Fernandes, 26 de novembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200745889&dt_publicacao=29/11/2019. Acesso em: 02 mar. 2025.

3. O SURGIMENTO DA PRETENSÃO ESTATAL - O TERMO INICIAL DE CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL

A prescrição consiste na perda da pretensão, isto é, na impossibilidade de se socorrer do Judiciário a fim de obter a tutela jurisdicional de um direito subjetivo. Trata-se da sanção pela inércia do titular do direito em exercê-lo no prazo legal, servindo como meio de pacificação das relações sociais. Assim, embora o direito material não seja extinto com o transcurso do prazo prescricional, podendo ser satisfeito espontaneamente pelo devedor, perde-se a possibilidade do seu cumprimento ser imposto judicialmente de forma coercitiva.

Desse modo, é importante destacar que a prescrição apenas atinge a possibilidade do direito ser tutelado pela via judicial, não interferindo no direito de ação. Nesse sentido, Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho assim elucidam:

Tradicionalmente, a doutrina sempre defendeu que “a prescrição ataca a ação e não o direito, que só se extingue por via de consequência”.

Mas tal assertiva, data venia, ampara-se em fundamento equivocado.

O direito constitucional de ação, ou seja, o direito de pedir ao Estado um provimento jurisdicional que ponha fim ao litígio, é sempre público, abstrato, de natureza essencialmente processual e indisponível.

Não importa se o autor possui ou não razão, isto é, se detém ou não o direito subjetivo que alega ter. A ordem jurídica sempre lhe conferirá o legítimo direito de ação, e terá, à luz do princípio da inafastabilidade, inviolável direito a uma sentença.

Por isso, não se pode dizer que a prescrição ataca a ação!¹¹⁷

Portanto, sendo ajuizada uma demanda prescrita, caberá ao juízo extinguir o processo com resolução de mérito, em razão da prescrição, a qual poderá ser reconhecida inclusive de ofício, após manifestação das partes, por se tratar de matéria de ordem pública¹¹⁸.

Assim, a prescrição se opera com a desídia do indivíduo que titulariza um direito subjetivo em ajuizar a ação para salvaguardá-lo dentro do prazo legal, implicando na perda de sua pretensão.

Conforme previsto no art. 189 do CC¹¹⁹, a pretensão surge para o titular com a respectiva violação do seu direito. Tal dispositivo consagra a vertente objetiva da teoria da *actio nata*, pela qual, independentemente da ciência da lesão e de sua autoria, a pretensão nasce com a violação do direito subjetivo, momento em que também se inicia a contagem do prazo prescricional para

¹¹⁷ GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. **Manual de direito civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*, p. 164.

¹¹⁸ BRASIL, ref. 48, art. 487, II, e parágrafo único.

¹¹⁹ BRASIL, ref.16, art. 189.

exercê-la na via judicial. De acordo com a jurisprudência do STJ¹²⁰, aplica-se como regra no Brasil tal teoria, de modo que se considera a data da efetiva violação ao direito como marco inicial da contagem do prazo prescricional. Nesse sentido:

CIVIL E PROCESSUAL. RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. USO INDEVIDO DE IMAGEM. JOGO ELETRÔNICO. PRESCRIÇÃO. TERMO INICIAL. DATA DA VIOLAÇÃO DO DIREITO. PRECEDENTES.

1. Ação de indenização pelo uso não-autorizado da imagem do autor, jogador de futebol, em jogo eletrônico que reproduz personagem com suas características.
2. O Código Civil vigente adotou, como regra geral, a data da lesão do direito - e não a da respectiva ciência - em prol da segurança jurídica, escopo da prescrição, evitando, assim, impor a alguma das partes o ônus da difícil prova da data da ciência do fato, o que deixaria a fluência do prazo, em muitas hipóteses, a critério do autor da ação, sendo as exceções a essa regra dependentes de previsão legal específica (p. ex.: §1º, inciso II, alínea "c", do art. 206, do Código Civil e art. 27 do CDC). Precedentes.
3. Hipótese em que a conduta de alegada violação ao direito ocorreu no momento do lançamento dos jogos e a sua colocação no mercado de consumo (distribuição), divulgando a imagem do autor sem a devida autorização.
4. Marco inicial da prescrição que, no caso concreto, depende do exame de questões de fato, devendo os autos retornar à origem para exame da prescrição à luz da vertente objetiva da teoria da actio nata.
5. Recurso especial parcialmente provido.¹²¹

Portanto, o STJ faz valer a literalidade do disposto no Código Civil, o qual assegura uma maior segurança jurídica, visto que a estabilidade das relações é alcançada em um menor lapso temporal, já que o início da contagem do prazo prescricional prescinde do conhecimento sobre o dano sofrido.

Ressalta-se que excepcionalmente o Tribunal da Cidadania permite a adoção da vertente subjetiva da teoria da *actio nata*, pela qual a pretensão surge com o conhecimento da violação ao direito subjetivo, momento em que começa a correr o prazo prescricional. Tal vertente será aplicada quando houver expressa previsão em lei estabelecendo a necessidade de ciência para o início do transcurso do prazo prescricional, como são os casos do art. 27 do CDC¹²² e do art. 206, § 1º, II, b, do CC¹²³. Do mesmo modo, o STJ tem adotado essa vertente quando o titular

¹²⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 2.060.578/SP**. [...] 2. Esta Corte Superior adota como regra para o cômputo da prescrição a teoria objetiva da actio nata, considerando a data da efetiva violação ao direito como marco inicial para a contagem. Precedentes. [...]. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 20 de novembro de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300752067&dt_publicacao=24/11/2023. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹²¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 1.861.289/SP**. Relator: Min. Marco Buzzi. Relatora para Acórdão: Min. Maria Isabel Gallotti, 24 de novembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902298075&dt_publicacao=16/03/2021. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹²² BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Art. 27. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹²³ BRASIL, ref.16, art. 206, § 1º, II, b.

do direito material não detém plena consciência do fato nem a extensão de suas consequências¹²⁴. A título exemplificativo, o acórdão abaixo assim consigna:

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. DIREITO CIVIL. DISSOLUÇÃO DE SOCIEDADE. APURAÇÃO DE HAVERES. RESPONSABILIDADE DO SÓCIO ADMINISTRADOR. PRAZO PRESCRICIONAL TRIENAL. APLICAÇÃO DA TEORIA DA ACTIO NATA EM SUA VERTENTE SUBJETIVA. PECULIARIDADE DO CASO CONCRETO. EXCEPCIONALIDADE DEMONSTRADA NA ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7 DO STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL PREJUDICADO. AGRAVO DESPROVIDO.

1. O STJ adota como regra para o cômputo da prescrição a teoria da actio nata em sua vertente objetiva, considerando a data da efetiva violação ao direito como marco inicial para a contagem.

2. Em situações excepcionais em que demonstrada a inviabilidade de conhecimento dos demais sócios acerca da gestão fraudulenta da sociedade pelo administrador, a regra do art. 189 do CC, assume viés humanizado e voltado aos interesses sociais, admitindo-se como marco inicial não mais o momento da ocorrência da violação do direito, mas a data do conhecimento do ato ou fato do qual decorre o direito de agir.

3. A aplicação da teoria da actio nata em sua vertente subjetiva admite a fluência do prazo prescricional a partir do conhecimento da violação da lesão ao direito subjetivo pelo seu titular e não da violação isoladamente considerada.

[...] ¹²⁵

No caso das ações de regresso do Estado em face dos seus servidores, é importante destacar que a Fazenda Pública não terá problemas em ter ciência da violação do seu direito, uma vez que responderá no polo passivo de uma ação indenizatória movida pelo particular, na qual deverá ser condenado. Após o trânsito em julgado do provimento jurisdicional, haverá a formação de um título executivo judicial, o qual poderá ser executado pelo sujeito ativo. Não impugnada a execução ou rejeitadas as arguições estatais, será expedido o precatório ou requisitado o pagamento da obrigação de pequeno valor, a depender do montante indenizatório executado¹²⁶.

Entretanto, ainda assim, há divergência acerca do surgimento da pretensão estatal para o ajuizamento da ação de regresso em face do seu agente, sendo controverso se o termo inicial da prescrição deve ser contado do trânsito em julgado da condenação do Estado ou do efetivo pagamento da indenização pela Fazenda Pública.

¹²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 2.123.047/SP**. [...] 1. Em situações peculiares, nas quais a vítima não detém plena consciência do dano nem de sua extensão, a jurisprudência desta Corte tem adotado a teoria subjetiva da actio nata, elegendo a data da ciência como termo inicial da prescrição. [...]. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, 23 de abril de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301395780&dt_publicacao=30/04/2024. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹²⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.494.347/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 10 de setembro de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303509753&dt_publicacao=12/09/2024. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹²⁶ BRASIL, ref. 48, art. 535, § 3º.

3.1. DO TRÂNSITO EM JULGADO DA AÇÃO CONDENATÓRIA

Com o trânsito em julgado da sentença condenatória da ação reparatória civil, há a formação de um título executivo judicial contra o Estado¹²⁷. Por isso, há quem entenda que é nesse momento em que ocorre a efetiva violação ao direito da Fazenda Pública, sendo, portanto, o momento em que surge a pretensão ressarcitória estatal contra os seus agentes e, por conseguinte, o termo inicial da contagem do prazo prescricional¹²⁸.

Ressalta-se que o STJ, embora não seja unânime, possui farta jurisprudência no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional da ação regressiva é o trânsito em julgado da ação indenizatória¹²⁹. Nas decisões nas quais foram aplicadas tal entendimento, considerou-se que esse é o momento em que ocorreu a efetiva lesão ao direito material, também surgindo aqui o interesse de agir na ação regressiva.

Ocorre que, diferentemente do apontado acima, o trânsito em julgado da ação condenatória do Estado apenas gera uma mera expectativa de lesão ao patrimônio público, visto que, apesar de constituir uma obrigação certa e exigível contra a Fazenda Pública, é possível que não seja promovida a execução do título executivo judicial. Isso porque é uma faculdade do credor promover a execução do título executivo, a qual depende de expresso requerimento do exequente ao juízo¹³⁰. É importante destacar que a inércia em promover a execução é capaz de gerar a prescrição intercorrente caso a inação dure mais de 5 anos, visto que a prescrição da pretensão executiva deve observar o mesmo prazo para o ajuizamento da ação de conhecimento¹³¹.

¹²⁷ BRASIL, ref. 48, art. 515, I.

¹²⁸ Nesse sentido: ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021, p. 926; MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, *E-book*, p. 787; NASSAR, ref.60, p. 169; NOHARA. Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 13. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024, *E-book*, p. 764.

¹²⁹ Nesse sentido: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1.946.594/SP**. [...] 1. A jurisprudência deste Superior Tribunal, é no sentido de que o termo inicial do prazo prescricional da ação regressiva é o trânsito em julgado da ação indenizatória. Precedentes. 2. Agravo interno não provido. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 25 de abril de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003426610&dt_publicacao=27/04/2022. Acesso em: 04 mar. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.827.571/SP**. [...] III - No que diz respeito aos arts. 43 e 934 do CC/2002, vinculados à tese de que o termo inicial do prazo prescricional para ajuizamento de ação regressiva é o efetivo pagamento da indenização, o recurso não comporta êxito. IV - Isso porque a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que o direito do Estado de ajuizar ação de regresso contra seu agente com o intuito de ver ressarcido valor que fora condenado em razão de sua responsabilidade civil objetiva nasce com a condenação em sentença transitada em julgado. [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 29 de agosto de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100211957&dt_publicacao=31/08/2022. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹³⁰ BRASIL, ref. 48, art. 513, § 1º.

¹³¹ BRASIL, ref.16, art. 206-A.

Ademais, é possível que, ainda que promovida a execução, não haja qualquer lesão ao patrimônio público, na hipótese de a Fazenda Pública apresentar impugnação ao cumprimento de sentença, com fundamento no art. 535 do CPC¹³², a qual seja acolhida pelo juízo e que implique na extinção da execução. Isso se dará nas hipóteses em que for arguido falta ou nulidade da citação que tenha ensejado a revelia do ente público na fase de conhecimento do processo (inciso I); ilegitimidade da parte (inciso II); inexecutibilidade do título ou inexigibilidade da obrigação (inciso III); ou a ocorrência de prescrição intercorrente (inciso VI).

Tanto na hipótese em que não for promovida a execução como no caso de acolhimento da impugnação ao cumprimento de sentença que ensejar a extinção da execução, poderá ocorrer o enriquecimento ilícito por parte do Estado, caso se considere o trânsito em julgado da ação condenatória como o momento em que surge a pretensão estatal, visto que a Fazenda Pública poderá reaver os valores do agente causador do dano, mesmo sem ter realizado o pagamento para o particular lesado. Tal preocupação também é externada por José dos Santos Carvalho Filho, que assim exemplifica:

Como exemplo, citemos a hipótese em que a ação tenha sido julgada procedente, a decisão tenha transitado em julgado e que até mesmo tenha sido liquidada a sentença, não vindo, porém, o autor a se interessar pela execução, ou até renunciar a ela, visto se tratar de direito disponível. Ora, se logo depois do trânsito em julgado tiver sido ajuizada a ação do Estado contra o agente, ter-se-ia que reconhecer que o Estado poderia ser indenizado sem que tivesse ele mesmo indenizado a vítima da lesão. Realmente, não se poderia falar em direito de regresso...¹³³

Além disso, embora haja a formação de um título executivo judicial contra a Fazenda Pública, é importante destacar que este título será inoponível em face do servidor causador do dano. Isso porque o Estado deverá promover uma ação de conhecimento em face do seu agente, na qual deverá comprovar o dolo ou a culpa na sua atuação, e não uma ação de execução, já que o referido título na relação entre Estado e agente público não será dotado de certeza, exigibilidade e liquidez, atributos essenciais de um título executivo.

Não haverá certeza, uma vez que a responsabilidade civil subjetiva do agente público deverá ser conhecida em ação própria, na qual sejam observados os direitos à ampla defesa e ao contraditório do servidor. Da mesma maneira, somente com a condenação do agente público não mais sujeita a recurso com efeito suspensivo é que surgirá a exigibilidade da obrigação.

Quanto à liquidez, esta estará ausente até o momento do efetivo pagamento da quantia indenizatória pelo Estado na ação movida pelo particular, tendo em vista que, a partir da

¹³² BRASIL, ref. 48, art. 535.

¹³³ CARVALHO FILHO, ref.9, p. 490.

prolação da sentença condenatória na ação originária, incidirão juros e correção monetária até a data do efetivo dispêndio pela Fazenda Pública, momento em que restará determinado o objeto da prestação.

Portanto, não há razão para considerar o trânsito em julgado da ação reparatória civil como o termo *a quo* da ação de regresso estatal, visto que em nada interferirá no direito de ressarcimento dos cofres públicos, não produzindo efeitos jurídicos a gerar a pretensão da Fazenda Pública, pois o direito material do Estado ainda não restará violado.

De qualquer modo, caso se considere o trânsito em julgado como termo inicial, é importante ressaltar que provavelmente a execução movida pelo particular não terá se encerrado antes que a Fazenda Pública promova a ação de regresso em face de seu agente, tendo em vista estar sujeita ao regime de precatórios. Logo, o Estado será obrigado a instaurar a lide antes mesmo de saber o valor correto que lhe é devido, a fim de evitar que sua pretensão ressarcitória não seja fulminada pela prescrição, cabendo indicar um pedido genérico em sua petição inicial¹³⁴.

3.2. DO EFETIVO DISPÊNDIO PELA FAZENDA PÚBLICA

Conforme exposto acima, o trânsito em julgado da ação condenatória não pode ser considerado como o termo inicial da prescrição da ação regressiva do Estado, em que pese entendimento majoritário do STJ. Isso porque a pretensão estatal somente surge com o efetivo dispêndio do valor indenizatório pela Fazenda Pública, ocasião em que o patrimônio público é concretamente atingido, sendo o momento em que o direito do Estado é violado.

De fato, somente com o pagamento da indenização é que se verifica o interesse de agir da Fazenda Pública em ser ressarcida, sendo, portanto, pressuposto processual para o ajuizamento da ação de regresso. José dos Santos Carvalho Filho, contrário à ideia de que o trânsito em julgado da ação condenatória seria o *dies a quo* da prescrição, assim elucida:

Parece-nos, porém, que dentro desse período ainda não terá nascido para o Estado a condição da ação relativa ao interesse de agir. Este só deve surgir quando o Estado já tiver pago a indenização ao lesado; nesse momento é que o erário sofreu o prejuízo e, em consequência, somente a partir daí é que pode se habilitar ao exercício de seu direito de regresso contra o agente. A só condenação do Estado, mesmo que transitada em julgado a decisão, não importa o imediato interesse processual na ação de indenização a ser movida contra o agente. A não ser assim, ter-se-ia que admitir que, mesmo sem ter tido prejuízo efetivo, o Estado estaria habilitado a postular o

¹³⁴ BRASIL, ref. 48, art. 324, § 1º, II.

ressarcimento em face do agente. Mas como se entender nesse caso o direito de regresso?¹³⁵

Portanto, incumbe ao Estado, quando do ajuizamento da ação ressarcitória, comprovar o pagamento das verbas as quais foi condenado na ação originária, sendo requisito que se não cumprido ensejará a inépcia da inicial por ausência de interesse processual¹³⁶.

De fato, o interesse de agir se consubstancia no trinômio necessidade-utilidade-adequação. Assim, deve a via judicial ser necessária a satisfazer a tutela do direito, sendo capaz o processo de trazer algum resultado útil para aquele que demanda, havendo correspondência entre o meio escolhido e a postulação formulada.

Na hipótese, ao mover uma ação de regresso, sem que tenha realizado o pagamento da indenização ao particular, o processo não trará utilidade ao Estado, uma vez que se estará pleiteando um ressarcimento sem que sequer tenha ocorrido qualquer prejuízo aos cofres públicos.

Logo, caso se considere o trânsito em julgado da ação condenatória como termo inicial da prescrição da ação regressiva do Estado, a Administração Pública estaria compelida a ajuizar a demanda mesmo antes de ter efetuado o pagamento da indenização, sob pena de ver prescrito seu eventual direito de regresso — ainda que, naquele momento, a ação não lhe traga qualquer utilidade prática.

Desse modo, conforme amplamente defendido doutrinariamente¹³⁷, deve o efetivo dispêndio pela Fazenda Pública ser considerado o termo inicial do prazo prescricional para a Administração Pública promover a ação de regresso em face do seu agente, inclusive a fim de evitar o possível enriquecimento sem causa do Estado.

Ressalta-se que tal entendimento já foi encampado pelo STJ¹³⁸, que considerou não ser possível se falar em ação regressiva sem ocorrer um dano concreto e efetivo à Administração Pública. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. AÇÃO REGRESSIVA. DIES A QUO DE INCIDÊNCIA DO PRAZO

¹³⁵ CARVALHO FILHO, ref.9, p. 490.

¹³⁶ BRASIL, ref. 48, art. 330, III.

¹³⁷ BRAGA NETTO; FARIAS; ROSENVALD, ref. 98, p. 545; CAHALI, ref. 42, p. 213; GASPARINI, ref.55, p. 1137; ROSSI, Lícínia. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, *E-book*, p. 521; OLIVEIRA, ref.23, p. 793.

¹³⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.836.862/SP**. [...] 4. O termo inicial da prescrição do pleito regressivo emerge no pagamento das indenizações, momento em que surge para o Estado a pretensão ressarcitória. Incidência do princípio da actio nata, conforme o qual a pretensão nasce com a ciência inequívoca do dano. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 22 de setembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902682769&dt_publicacao=09/10/2020. Acesso em: 04 mar. 2025.

PRESCRICIONAL: CONCRETO E EFETIVO PAGAMENTO, PELO ESTADO, DO VALOR A QUE FOI CONDENADO.

Não há que se falar em ação regressiva sem o ocorrer de um dano patrimonial concreto e efetivo. A decisão judicial, transita em julgado, nada obstante possa refletir um título executivo para o Estado cobrar valor pecuniário a que foi condenado satisfazer, somente vai alcançar o seu mister, se executada.

Até então, embora o condenar já se faça evidente, não se pode falar em prejuízo a ser ressarcido, porquanto o credor tem a faculdade de não exercer o seu direito de cobrança e, nesta hipótese, nenhum dano haveria, para ser ressarcido ao Erário.

O entender diferente propiciaria ao Poder Público a possibilidade de se valer da ação regressiva, ainda que não tivesse pago o quantum devido, em evidente apropriação ilícita e inobservância de preceito intrínseco à própria ação regressiva, consubstanciado na reparação de um prejuízo patrimonial.

Demais disso, conforme a mais autorizada doutrina, por força do disposto no §5º do art. 37 da Constituição Federal, a ação regressiva é imprescritível.

Recurso especial conhecido e provido.¹³⁹

É importante destacar que as Turmas de Direito Privado do STJ¹⁴⁰ também se posicionam no sentido de que o prazo prescricional para o ajuizamento da ação regressiva por seguradoras se inicia com o pagamento integral da dívida. Trata-se, inclusive, de decorrência do art. 934 do CC¹⁴¹, o qual estabelece que o direito de regresso surge com o ressarcimento do dano causado por outrem.

Portanto, a pretensão ressarcitória estatal surge somente com o pagamento do valor indenizatório ao particular.

¹³⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 328.391/DF**. Relator: Min. Paulo Medina, 08 de outubro de 2002. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100740060&dt_publicacao=02/12/2002. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹⁴⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.714.969/PA**. [...] 2. Nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o termo inicial do prazo prescricional do direito de a seguradora pleitear a indenização do dano causado por terceiro ao segurado é a data em que foi efetuado o pagamento da indenização securitária. Precedentes. [...]. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 02 de agosto de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703184433&dt_publicacao=09/08/2018. Acesso em: 04 mar. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.854.841/MG**. [...] 3. Por segundo, há entendimento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a contagem do prazo prescricional para o ajuizamento de ação regressiva tem início com o pagamento integral da dívida. [...]. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 13 de junho de 2022. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901976667&dt_publicacao=17/06/2022. Acesso em: 04 mar. 2025.

¹⁴¹ BRASIL, ref.16, art. 934.

4. EXCEÇÕES À PRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE REGRESSO

Conforme visto ao longo deste trabalho, a regra é a prescritibilidade das ações de regresso do Estado em face dos seus agentes. Todavia, é necessário questionar se existem exceções a tal regra, inclusive considerando o teor do art. 37, § 5º, da CRFB/88¹⁴², dispositivo que justificava a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário.

Um dos princípios basilares da hermenêutica jurídica consiste na ideia de que a lei não contém palavras inúteis, de modo que não é cabível interpretações que tornem a norma ineficaz. Desse modo, não pode o intérprete ignorar o preceito instituído pelo constituinte originário.

Nesse sentido, é importante destacar que, durante os debates no julgamento do RE 669.069/MG¹⁴³, o STF chegou a discutir sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento relativas a danos causados ao erário, tanto em decorrência de atos de improbidade administrativa quanto de ilícitos penais que impliquem em prejuízos ao erário. Entretanto, o Supremo optou por restringir a tese a ser firmada, apenas reconhecendo a prescritibilidade da ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, deixando de realizar o juízo sobre a prescritibilidade para ilícitos de outras naturezas, possibilitando um maior debate sobre a questão.

De qualquer modo, fato é que existem situações nas quais a pretensão de ressarcimento do erário não estará sujeita à prescrição, seja em razão da necessidade de se proteger o interesse público atingido ou devido à gravidade do ato cometido pelo agente público. Assim, é possível compreender que existem exceções à regra da prescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pela Administração Pública, sendo necessário perquirir as hipóteses específicas e excepcionais em que não incide prescrição.

4.1. ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Embora no RE 669.069/MG o STF não tenha realizado o juízo sobre a prescritibilidade para ilícitos de outras naturezas¹⁴⁴, posteriormente teve o pleno do STF a oportunidade de se

¹⁴² BRASIL, ref.2, art. 37, § 5º.

¹⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 669.069/MG**. [...]. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. [...]. Relator: Min. Teori Zavascki, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁴⁴ *Ibid.* Nesse sentido, nos debates do julgamento, o Min. Teori Zavascki assim assentou: “Aqui, o Tribunal tomou uma opção clara: decidiu o caso, negando provimento, vencido o Ministro Fachin, mas resolveu ficar numa tese restrita, analisando apenas a questão do ilícito civil, que é o caso.”

debruçar, sob o regime da repercussão geral, sobre a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de atos de improbidade administrativa.

No julgamento do RE 852.475/SP¹⁴⁵, o STF acabou por fixar o entendimento de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. Trata-se de posição que coaduna com a jurisprudência da referida corte sobre a temática. De fato, quando a Suprema Corte decidiu pela prescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em ilícitos civis, assim o fez a partir de uma interpretação sistemática, na qual considerou que a imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da CRFB/88 dizia respeito ao parágrafo anterior da norma, ou seja, que a imprescritibilidade era restrita aos atos de improbidade administrativa.

Portanto, se decidisse de forma contrária, o STF estaria ignorando os fundamentos que o permitiram considerar como prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil, deixando de conferir eficácia ao previsto na Lei Maior, bem como ignorando seu padrão decisório fixado anteriormente. Desse modo, o entendimento exarado pelo Supremo foi condizente com sua interpretação do dispositivo constitucional, restringindo a imprescritibilidade para os casos de improbidade administrativa.

Ressalta-se, todavia, que o STF realizou uma distinção entre o ato de improbidade administrativa doloso e o culposo, excluindo da imprescritibilidade as hipóteses de culpa, de modo que a conduta eivada de negligência, imprudência ou imperícia estaria sujeita à prescrição quinquenal. Ocorre que o julgamento ocorreu em 2018, ou seja, em data anterior à edição da Lei nº 14.230/2021¹⁴⁶, que modificou substancialmente a Lei de Improbidade Administrativa¹⁴⁷, passando a exigir dolo específico para a configuração do ato ímprobo.

Assim, com a alteração legal, não basta que o agente tenha a vontade de praticar o ato para que fique configurada a improbidade administrativa, sendo necessário perquirir se a

¹⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 852.475/SP**. [...] 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. [...]. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator para Acórdão: Min. Edson Fachin, 08 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁴⁶ BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁴⁷ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

conduta foi perpetrada com a finalidade específica de causar prejuízo à Fazenda Pública. A mudança legislativa foi encampada pelo STF que, no julgamento do RE 656.558¹⁴⁸, assentou o entendimento de que a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa seria inconstitucional, por ser necessária a presença de dolo para a configuração de tal ato.

Portanto, com a exclusão da figura culposa de improbidade administrativa, é possível afirmar que toda ação de ressarcimento fundada na prática de ato de improbidade administrativa é imprescritível, visto que dependerá da comprovação do dolo específico.

Ademais, é imperioso destacar que o ressarcimento ao erário não se enquadra entre as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, sendo apenas medida que se impõe como forma de garantir o *statu quo ante*. Exatamente por isso é que ainda que as demais sanções previstas na lei estejam prescritas, é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, conforme já decidido no âmbito do STJ¹⁴⁹.

Embora consolidado em âmbito jurisprudencial, é necessário ressaltar que doutrinariamente¹⁵⁰ não é pacífica a concepção de que o ressarcimento ao erário por ato de improbidade deve ser considerado imprescritível. Nesse sentido, Humberto Theodoro Júnior assim defende:

Em que pese o entendimento das altas Cortes brasileiras, acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, decorrentes de atos de improbidade administrativa, pensamos que este não é o posicionamento mais adequado segundo a sistemática vigente, data maxima venia.

Não se pode admitir a imprescritibilidade de uma ação de cunho eminentemente patrimonial, ainda que se tenha em mira o interesse público. Com efeito, não há como inferir-se a imprescritibilidade da ação de ressarcimento da redação do § 5º, do art. 37 da Constituição. A ressalva feita pelo dispositivo às “ações de ressarcimento” significa que, quanto a elas, não se aplicam os prazos de prescrição previstos por lei especial, para ilícitos praticados por qualquer agente público. Vale dizer, o ressarcimento sujeita-se ao prazo comum das ações de indenização relacionadas à Administração. A prescrição, destarte, seria a quinquenal comum prevista no Decreto 20.910/1932.¹⁵¹

¹⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 656.558/SP**. [...]. 5. Foram fixadas as seguintes teses de repercussão geral: “a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. [...]”. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 de outubro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784439371>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 1.901.271/MT**. [...]. Tese Jurídica firmada: “Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa é possível o prosseguimento da demanda para pleitear o ressarcimento do dano ao erário, ainda que sejam declaradas prescritas as demais sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92.” [...] Relatora: Min. Assusete Magalhães, 22 de setembro de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002714610&dt_publicacao=13/10/2021. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁵⁰ YARSHELL, Flávio Luiz. Prescrição intercorrente e sanções por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992). In: CIANCI, Mirna (coord.). **Prescrição no Código Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 149.

¹⁵¹ THEODORO JÚNIOR, ref.80, p. 220.

Para tal linha de pensamento, a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário não é autorizada pelo ordenamento jurídico, de modo que, mesmo no caso da improbidade administrativa, a pretensão estatal estaria sujeita à prescrição por força do princípio da segurança jurídica. Ademais, tal visão interpreta o art. 37, § 5º, da CRFB/88 no sentido de que o dispositivo apenas dispõe que os prazos de prescrição para os ilícitos praticados pelos agentes públicos não serão aplicados para as respectivas ações de ressarcimento, sendo que para essas incide o prazo prescricional quinquenal.

Entretanto, em que pese a argumentação, não parece razoável a interpretação restritiva da Lei Maior que acaba por deixar de conferir máxima proteção ao interesse público face à conduta contrária do agente público ao seu dever de probidade.

4.2. VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos são imprescritíveis, de modo que não se sujeitam a prazo para serem exercidos, devendo ser respeitados permanentemente. Em razão da imprescritibilidade, permite-se àquele que é vítima de uma violação de seus direitos humanos a possibilidade de ser reparado, independentemente do tempo decorrido entre a respectiva violação e o momento do exercício do direito de ação. A esse respeito, Valerio de Oliveira Mazzuoli assim elucida:

São os direitos humanos imprescritíveis, não se esgotando com o passar do tempo e podendo ser a qualquer tempo vindicados, não se justificando a perda do seu exercício pelo advento da prescrição. Em outras palavras, os direitos humanos não se perdem ou divagam no tempo, salvo as limitações expressamente impostas por tratados internacionais que preveem procedimentos perante cortes ou instâncias internacionais.¹⁵²

O STJ já decidiu que a reparação civil de atos de violação de direitos fundamentais cometidos no período militar não se sujeita à prescrição, uma vez que a proteção da dignidade da pessoa humana é fundamento da República, não tendo a Constituição estipulado lapso prescricional ao exercício do direito inalienável à dignidade¹⁵³. Nesse sentido:

¹⁵² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, *E-book*, p. 12.

¹⁵³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.836.862/SP**. [...] 1. Trata-se de ação civil pública por práticas de tortura, desaparecimento e homicídio de dissidentes políticos no regime militar, cometidos no âmbito do DOI-CODI/SP e manejada contra delegados de polícia, Estado de São Paulo e União. Pretensão de condenação dos particulares em: indenização das vítimas, danos morais coletivos e restituição das indenizações pagas pelo erário pelos mesmos fatos e demissão (ou cassação das aposentadorias) dos cargos públicos que ocupem; e dos entes estatais em: publicação de pedidos de desculpas e fornecimento de dados de lotação e identificação de servidores que atuaram no DOI-CODI. [...] 3. A reparação civil de atos de violação de direitos fundamentais cometidos no período militar não se sujeita à prescrição. [...]. Relator: Min. Og Fernandes, 22 de setembro de 2020. Disponível em:

[...]

4. A violação aos direitos humanos ou direitos fundamentais da pessoa humana, como sói ser a proteção da sua dignidade lesada pela tortura e prisão por delito de opinião durante o Regime Militar de exceção enseja ação de reparação ex delicto imprescritível, e ostenta amparo constitucional no art. 8.º, § 3.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

5. À luz das cláusulas pétreas constitucionais, é juridicamente sustentável assentar que a proteção da dignidade da pessoa humana perdura enquanto subsiste a República Federativa, posto seu fundamento.

6. Consectariamente, não há falar em prescrição da pretensão de se implementar um dos pilares da República, máxime porque a Constituição não estipulou lapso prescricional ao direito de agir, correspondente ao direito inalienável à dignidade.

7. Outrossim, a Lei n.º 9.140/95, que criou as ações correspondentes às violações à dignidade humana, perpetradas em período de supressão das liberdades públicas, previu a ação condenatória no art. 14, sem cominar prazo prescricional, por isso que a *lex specialis* convive com a *lex generalis*, sendo incabível qualquer aplicação analógica do Código Civil ou do Decreto n.º 20.910/95 no afã de superar a reparação de atentados aos direitos fundamentais da pessoa humana, como sói ser a dignidade retratada no respeito à integridade física do ser humano.

8. À lei interna, adjuntam-se as inúmeras convenções internacionais firmadas pelo Brasil, como, v.g., Declaração Universal da ONU, Convenção contra a Tortura adotada pela Assembleia Geral da ONU, a Convenção Interamericana contra a Tortura, concluída em Cartagena, e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

9. A dignidade humana violentada, in casu, posto ter decorrido, consoante noticiado pelos autores da demanda em sua exordial, de perseguição política imposta ao seu genitor, prisão durante o Regime Militar de exceção, revelando-se referidos atos como flagrantes atentados aos mais elementares dos direitos humanos, que segundo os tratadistas, são inatos, universais, absolutos, inalienáveis e imprescritíveis.

10. A exigibilidade a qualquer tempo dos consectários às violações dos direitos humanos decorre do princípio de que o reconhecimento da dignidade humana é fundamento da liberdade, da justiça e da paz, razão por que a Declaração Universal inaugura seu regramento superior estabelecendo no art. 1.º que "todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos".

11. Deflui da Constituição Federal que a dignidade da pessoa humana é premissa inarredável de qualquer sistema de direito que afirme a existência, no seu corpo de normas, dos denominados direitos fundamentais e os efetive em nome da promessa da inafastabilidade da jurisdição, marcando a relação umbilical entre os direitos humanos e o direito processual.

[...].¹⁵⁴

Tal entendimento restou tão consolidado no âmbito do Tribunal da Cidadania que inclusive foi editada a Súmula nº 647¹⁵⁵ sistematizando a jurisprudência da referida Corte. Portanto, a pretensão indenizatória por atos de violação de direitos humanos é imprescritível.

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902682769&dt_publicacao=09/10/2020. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁵⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 959.904/PR**. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de abril de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701350111&dt_publicacao=29/09/2009. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁵⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Súmula nº 647**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

Entretanto, ressalva-se a posição de Humberto Theodoro Júnior, para quem a imprescritibilidade diz respeito tão somente às ações indenizatórias decorrentes de atos de perseguição política com violação de direitos fundamentais ocorridos durante o regime militar, não podendo ser estendida para demais hipóteses de violação. Em suas palavras:

Ainda que se tenha como válida a jurisprudência do STJ, força é reconhecer que seus fundamentos constitucionais invocados apoiam-se em regra especial pertinente aos que “foram atingidos em decorrência de motivação exclusivamente política, por atos de exceção” praticados ao ensejo da ditadura militar. Tratando-se de norma excepcional, não se pode estendê-la, em caráter geral, para qualquer dano moral provocado por agente público ou privado responsável por ofensa a direitos fundamentais de pessoas maltratadas física e psicologicamente. É sempre muito importante ter em conta que a prescritibilidade das pretensões patrimoniais é princípio de ordem pública imposto por exigência de segurança social, que também constitui garantia fundamental (CF, art. 5º, caput) e valor supremo da República Federativa do Brasil (CF, preâmbulo).

Nessa linha, agressões à dignidade humana por tortura física ou moral, por mais que dure a inércia de reação do ofendido contra o estado de coisas, jamais se extinguirá o direito de reclamar a respectiva cessação. Diverso é o direito de exigir reparação patrimonial pelos efeitos consumados da ofensa moral já cessada. Como direito puramente econômico, não pode ser excluído da eficácia prescricional, sob pena de ser atingida a segurança jurídica, razão última do instituto da prescrição extintiva.¹⁵⁶

Entretanto, diferentemente do apontado, não se pode restringir a imprescritibilidade a somente um período da história brasileira. As graves violações de direitos humanos como a tortura violam diretamente o princípio da dignidade da pessoa humana, valor supremo que estrutura o Estado Democrático de Direito, de modo que a imprescritibilidade do exercício da pretensão reparatória é latente.

Pois bem, estando o Estado sujeito a uma ação de reparação civil imprescritível em razão de atos cometidos por seus agentes, deve-se compreender que a ação de regresso também não se encontra sujeita à prescrição, com fundamento no princípio da isonomia, bem como na máxima de possibilitar o efetivo ressarcimento do erário.

Portanto, nesse caso, terá a Fazenda Pública uma pretensão de regresso imprescritível, o que, inclusive, coaduna-se com a gravidade da conduta praticada pelo agente público, ao evitar que o erário deixe de ser ressarcido e ao produzir efeitos prospectivos capazes de desestimular a repetição de tais práticas. Logo, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento público estará em consonância com os fundamentos do ordenamento jurídico pátrio.

4.3. DANO AMBIENTAL

¹⁵⁶ THEODORO JÚNIOR, ref.80, p. 224-225.

A doutrina ambientalista majoritária sempre defendeu que a tutela do meio ambiente seria imprescritível, por se tratar de bem jurídico de natureza difusa essencial à vida sadia da coletividade e, por conseguinte, de caráter indisponível, já que possui um vínculo intrínseco com a condição humana, cujos danos se perpetuam no tempo¹⁵⁷.

No âmbito jurisprudencial, é importante destacar que o STJ possui posicionamento consolidado no sentido de que a pretensão de cessação dos danos ambientais é imprescritível, visto que as infrações contra o meio ambiente são de caráter continuado¹⁵⁸.

Embora o Tribunal da Cidadania assim defendesse, fato é que os julgados apenas possuíam eficácia persuasiva, não possuindo caráter vinculante perante os demais órgãos judiciais.

Ocorre que, no julgamento do RE 654.833/AC¹⁵⁹, o STF, sob a sistemática da repercussão geral, em consonância com a posição do STJ, fixou o entendimento de que a pretensão de reparação civil de dano ambiental é imprescritível, pois embora a Constituição e as normas infraconstitucionais não disponham acerca do seu prazo prescricional, fato é que a

¹⁵⁷ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*, p. 177; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, *E-book*, p. 830; MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 307.

¹⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo em Recurso Especial 1.541.506/SP**. [...]. 2. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que as infrações contra o meio ambiente são de caráter continuado, motivo pelo qual as ações de pretensão de cessação dos danos ambientais são imprescritíveis. [...]. Relator: Min. Herman Benjamin, 21 de novembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902031970&dt_publicacao=19/12/2019. Acesso em: 08 jul. 2025; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.466.096/RS**. [...]. 1. É imprescritível a pretensão reparatória de danos ambientais, na esteira de reiterada jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, a qual não se aplica ao caso concreto, no entanto, porque a obrigação transcrita em termo de ajustamento de conduta não está configurada dessa forma, segundo o texto do acórdão impugnado. [...]. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 24 de março de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401649221&dt_publicacao=30/03/2015. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 654.833/AC**. [...] 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. [...]. Afirmação de tese segundo a qual é imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 08 jul. 2025.

conservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental indisponível¹⁶⁰.

Posteriormente, o Supremo teve a oportunidade de reforçar seu posicionamento quanto à proteção do meio ambiente, definindo, no julgamento do RE 1.427.694 RG/SC¹⁶¹, a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da exploração irregular do patrimônio mineral da União, porquanto indissociável do dano ambiental causado.

Por fim, no julgamento do ARE 1.352.872/SC¹⁶², o STF assentou a imprescritibilidade da pretensão executória, bem como a inaplicabilidade da prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos.

Desse modo, a reparação civil de dano ambiental é imprescritível, de modo que a Fazenda Pública pode perseguir a reparação integral da degradação do meio ambiente.

Ressalta-se, todavia, que os entes públicos não raramente também são responsáveis por danos causados ao meio ambiente, seja em razão de sua conduta ativa¹⁶³ ou na omissão de sua fiscalização¹⁶⁴. No caso da condenação por uma ação, responderá o ente público responsável de forma direta. Já no caso de a responsabilidade estatal estar fundada em uma omissão, a

¹⁶⁰ BRASIL, ref.2, art. 225.

¹⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.427.694/SC**. [...]. 4. Fixada a tese: É imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da exploração irregular do patrimônio mineral da União, porquanto indissociável do dano ambiental causado. Relatora: Min. Rosa Weber, 01 de setembro de 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770549373>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.352.872/SC**. [...]. Tese de julgamento: É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos. [...]. Relator: Min. Cristiano Zanin, 31 de março de 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785824867>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁶³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.399.685/GO**. [...]. 6. O acórdão recorrido, ao manter a condenação da agravante à recuperação da área degradada, encontra-se em consonância com a jurisprudência desta SUPREMA CORTE no sentido de que a reparação ambiental é um direito fundamental indisponível, sendo imperativa a recuperação dos danos ao meio ambiente decorrentes de obras públicas. 7. Agravo Interno a que se nega provimento. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765675039>. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁶⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo em Recurso Especial 2.108.917/RS**. [...]. VI - Além da responsabilidade que decorre do dever genérico de proteção ambiental atribuído em comum à União, aos Estados e aos Municípios (art. 23, VI e VII, da Constituição), responde a União também pelos danos causados diretamente pela omissão da concessionária sobre os seus bens ambientais. Como a União foi a responsável pela concessão do serviço público de energia elétrica, é responsável por eventual omissão no dever de fiscalização dos bens ambientais do local. VII - O STJ pacificou o entendimento de que há responsabilidade civil do Poder Público quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto (REsp 1715151/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14/11/2018). [...]. Relator: Min. Francisco Falcão, 21 de março de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201109465&dt_publicacao=23/03/2023. Acesso em: 08 jul. 2025.

Administração Pública responderá de forma solidária com o particular causador do dano, mas sua execução se dará de forma subsidiária, nos termos da Súmula nº 652 do STJ¹⁶⁵.

Seja como for, havendo o dispêndio de verbas públicas para reparação do meio ambiente e constatado que a condenação estatal se deu em razão de dolo ou culpa de um dos seus agentes, terá o ente público lesado o direito a ser ressarcido contra o servidor público responsável. Assim sendo, considerando que a reparação civil de dano ambiental é imprescritível, também não incidirá prescrição em relação à pretensão ressarcitória da Fazenda Pública.

4.4. RACISMO E INJÚRIA RACIAL

O crime de racismo é tão intolerável na ordem jurídica brasileira que a Constituição Cidadã expressamente alçou tal delito à condição de imprescritibilidade¹⁶⁶, impedindo que os infratores não fossem responsabilizados por suas condutas em razão da desídia do órgão de persecução penal em promover a respectiva ação penal ou a execução da pena.

A opção do constituinte originário em estabelecer a imprescritibilidade do crime de racismo se dá em razão do seu alto grau de reprovabilidade perante os preceitos instituídos pela Constituição da República de 1988, uma vez que a referida infração vai de encontro com o objetivo fundamental da busca pela promoção pelo fim de qualquer tipo de discriminação, bem como com os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade.

Ressalta-se que não só o crime de racismo é imprescritível como também a injúria racial, conforme decidido pelo STF no julgamento do HC 154.248¹⁶⁷. Na ocasião, o Supremo acabou por entender que a injúria racial constituiria uma espécie do gênero racismo e, por conseguinte, também estaria abarcado pelo manto da imprescritibilidade.

¹⁶⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Súmula nº 652**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

¹⁶⁶ BRASIL, ref.2, art. 5º, XLII.

¹⁶⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus 154.248/DF**. HABEAS CORPUS. MATÉRIA CRIMINAL. INJÚRIA RACIAL (ART. 140, § 3º, DO CÓDIGO PENAL). ESPÉCIE DO GÊNERO RACISMO. IMPRESCRITIBILIDADE. DENEGAÇÃO DA ORDEM. [...]. 2. O crime de injúria racial reúne todos os elementos necessários à sua caracterização como uma das espécies de racismo, seja diante da definição constante do voto condutor do julgamento do HC 82.424/RS, seja diante do conceito de discriminação racial previsto na Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 3. A simples distinção topológica entre os crimes previstos na Lei 7.716/1989 e o art. 140, § 3º, do Código Penal não tem o condão de fazer deste uma conduta delituosa diversa do racismo, até porque o rol previsto na legislação extravagante não é exaustivo. 4. Por ser espécie do gênero racismo, o crime de injúria racial é imprescritível. 5. Ordem de habeas corpus denegada. Relator: Min. Edson Fachin, 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332240>. Acesso em: 08 jul. 2025.

Assim, a responsabilização criminal pelos crimes de racismo e injúria racial é imprescritível. Entretanto, discute-se se a imprescritibilidade de tais tipos penais se restringe à esfera criminal ou pode ser ampliada para a seara cível, de modo que também não incidiria prescrição sobre a pretensão da reparação civil por tais delitos.

Uma primeira posição, adotada de forma majoritária na jurisprudência, entende que a imprescritibilidade desses crimes não é estendida para o âmbito civil, uma vez que inexistem pretensões de reparatórias de natureza econômica civis que sejam imprescritíveis¹⁶⁸.

Por outro lado, Douglas Admiral Louzada e Vivian Silva de Almeida¹⁶⁹ defendem que a previsão da imprescritibilidade no âmbito criminal deve irradiar efeitos para a responsabilidade civil pela prática de racismo e de injúria racial, com base nos seguintes fundamentos: (i) se o Direito Penal é a *ultima ratio* e ainda assim o Poder Constituinte Originário optou por tornar tais crimes imprescritíveis, seria incoerente que o Direito Civil não pudesse responsabilizar os infratores, o que afrontaria a proteção máxima que a Lei Maior quis conferir à defesa contra todas as formas de discriminação racial; (ii) há previsão nos instrumentos internacionais de direitos humanos que asseguram a efetiva reparação do ofendido por atos de discriminação racial, como a Convenção Internacional Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial¹⁷⁰ e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância¹⁷¹; (iii) o Superior Tribunal de Justiça é assente no sentido de que a pretensão de compensação por violação a direitos fundamentais é

¹⁶⁸ Nesse sentido: BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Segunda Câmara de Direito Privado). **Apelação 0826430-37.2022.8.19.0209**. [...]. Entretanto, a imprescritibilidade restringe-se sobre a seara criminal, não se estendendo à repercussão patrimonial da ofensa, por reparação civil. Logo, a demanda por responsabilidade civil em razão de injúria racial permanece prescritível, como bem decretada na sentença. [...]. Relatora: Des. Renata Machado Cotta, 02/07/2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040911E676E62EC52353244D6865EC6EBFC5192355644F>. Acesso em: 26 jul. 2025; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (15ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 1026445-63.2022.8.26.0003**. [...]. equiparação legal e jurisprudencial dos crimes de racismo e de injúria racial que não acarretam a imprescritibilidade no âmbito civil – inexistência de pretensões reparatórias de natureza econômica civis que sejam imprescritíveis – prescrição que é um dos fundamentos básicos do ordenamento a conferir segurança às relações jurídicas, evitando que o eventual beneficiário aja ou permaneça inerte por mero arbítrio – embora os direitos da personalidade sejam imprescritíveis, podendo o exercício e a própria existência serem reivindicados a qualquer tempo, eventuais danos a esses direitos estão sujeitos aos prazos prescricionais da lei civil pelo evidente conteúdo econômico - prescrição bem reconhecida – [...]. Relator: Des. Achile Alesina, 28/07/2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=16989197&cdForo=0>. Acesso em: 26 jul. 2025.

¹⁶⁹ LOUZADA, Douglas Admiral; ALMEIDA, Vivian Silva de. Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil pela prática de racismo e de discriminação racial. **Teses e práticas exitosas**, v. 14, p. 168-172, 2019.

¹⁷⁰ BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Artigo VI. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 26 jul. 2025.

¹⁷¹ BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Artigo 10. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

imprescritível; (iv) se é possível que o juiz, ao proferir a sentença condenatória, fixe o valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração¹⁷², seria ilógico exigir a deflagração de ação penal para alcançar eventual pretensão reparatória cível.

De fato, não parece razoável que o ofensor que perpetra uma grave violação de direitos humanos esteja isento da reparação integral por seus atos em razão do transcurso do tempo, de modo que a imprescritibilidade dos crimes de racismo e injúria racial também devem ser estendidas para a esfera cível.

Nesse sentido, o STJ, embora não enfrentando diretamente a questão, possui acórdão no qual restou consignado sobre a imprescritibilidade da pretensão da compensação por danos morais em razão de violação da dignidade da pessoa humana, fazendo referência expressa ao caso de racismo:

[...].

6. Danos morais. Imprescritibilidade. Tortura, racismo e outros vilipêndios à dignidade da pessoa humana. Possível, no caso, a aplicação da mais conhecida norma sobre a proteção aos direitos da personalidade, qual seja, a própria Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, que também possibilita sua aplicação a fatos pretéritos, escrita com os bradados dos ideais democráticos e que nunca podem ser esquecidos.

7. Referida declaração é a referência brasileira mais próxima de condenação à tortura. Mas não é só ela que deve ser lembrada. Além do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, também incorporado ao nosso ordenamento jurídico, é preciso ainda levar em conta mais três importantíssimos documentos internacionais: (I) Declaração sobre a Proteção de todas as pessoas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 9.12.1975; (II) Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, de 10.12.1984, da Organização das Nações Unidas, ratificada pelo Brasil com o Decreto n. 40, de 15.2.1991; e (III) Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 9.12.1985, da OEA, ratificada pelo Brasil com o Decreto n. 98.386, de 9.11.1989.

8. Além da tortura, ocorreu racismo, crime que a própria Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, XLII, considera imprescritível. A Lei n. 7.716/85, com a redação dada pela Lei n. 9.459/97 (art. 20), tipifica o crime de racismo como "induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, etnia, religião ou procedência nacional".

9. Para reconhecer de vez a não-existência da prescrição da pretensão indenizatória, basta verificar que a então autora desta demanda, mãe dos ora recorrentes e esposa do Sr. Antônio Kliemann, viveu desde a época dos fatos (1942-1944) até 1985 (fim da Ditadura e abertura política para a democratização ? Diretas Já!), período de completa supressão de direitos e garantias constitucionais, tendo sido reconhecido no acórdão recorrido que tinha receio naquela época de represálias do Governo Federal, bem como de ser deportada, máxime quando passou a vigor o Ato Institucional n. 05, que possibilitava, inclusive, retirar do Poder Judiciário a apreciação de qualquer alegação de violação de direitos.

¹⁷² BRASIL. **Decreto-Lei n° 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Art. 387, IV. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

10. Pretensão para a compensação por danos morais em razão de acontecimentos que maculam tão vastamente os direitos da personalidade, como a tortura e a morte, é imprescritível. [...].¹⁷³

Assim, é possível concluir que a pretensão da reparação civil por ato de racismo ou de injúria racial deve ser considerada como imprescritível, visando a máxima tutela do princípio da dignidade da pessoa humana.

Sob essa óptica, caso a Fazenda Pública venha a ser condenada a indenizar um particular por um ato de racismo ou de injúria racial praticado por um dos seus agentes, considerando a imprescritibilidade desta pretensão, terá o ente público lesado o direito a ser ressarcido sem que haja a incidência da prescrição, por força do princípio da isonomia.

Ressalta-se que o ato de racismo proferido por um agente público deverá se dar quando do exercício da função pública para que a Fazenda Pública possa ser responsabilizada. Imagine-se uma hipótese na qual, em uma repartição pública, após uma discussão travada durante um atendimento a um cidadão, um servidor profere uma ofensa racista contra o particular. Nesse caso, terá o agente praticado o crime no exercício de suas funções, e, por conseguinte, poderá o ofendido, para além da devida responsabilização criminal do agente público, buscar indenização contra o respectivo ente público.

Pois bem. Nessa hipótese, a pretensão ressarcitória estatal será imprescritível, de modo que o erário não será prejudicado pela inércia da Administração Pública em ajuizar a respectiva ação de regresso contra o agente causador do dano.

¹⁷³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 797.989/SC**. Relator: Min. Humberto Martins, 22 de abril de 2008. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501903057&dt_publicacao=15/05/2008. Acesso em: 26 jul. 2025.

CONCLUSÃO

Conforme exposto ao longo deste trabalho, o Estado responde objetivamente pelos atos dos seus agentes, sendo assegurado à Fazenda Pública o direito de regresso contra o causador do dano, quando constatado dolo ou culpa no seu atuar. Para além de um direito, trata-se de um dever da Administração Pública a busca pelo ressarcimento ao erário, de modo que sua omissão pode, inclusive, caracterizar um ato de improbidade administrativa.

Contudo, mesmo com a grande relevância do tema, foi possível verificar que ainda permanecem várias divergências sobre a incidência da prescrição à pretensão ressarcitória da Fazenda Pública. Isso porque, embora o STF tenha definido pela inaplicabilidade da interpretação literal do art. 37, § 5º, da CRFB/88, de modo que a imprescritibilidade do ressarcimento estatal não abarca os ilícitos civis, não se pronunciou sobre as questões concernentes ao prazo prescricional e ao seu termo inicial, por serem matérias atinentes ao âmbito infraconstitucional.

Ressalta-se que foi possível aferir que não há no ordenamento nacional norma prevendo o prazo e o termo inicial da prescrição das ações regressivas do Estado em face de seus servidores, de forma que coube à doutrina e ao judiciário aclarar o vácuo normativo.

Quanto ao prazo prescricional, foi possível constatar que, diante do entendimento firmado pelo STJ no sentido de que o prazo prescricional quinquenal previsto no Decreto nº 20.910/32 deve ser aplicado às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido no Código Civil de 2002, deve o mesmo prazo ser aplicado à pretensão de regresso do Estado em face dos seus agentes em razão do princípio da isonomia.

Neste ponto, foi necessário tecer críticas ao posicionamento adotado pelo Tribunal da Cidadania, tendo em vista que a adoção do prazo prescricional trienal seria mais protetiva ao patrimônio público, além de garantir a pacificação social de forma mais célere, visto que tal prazo regularia tanto às ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública quanto à pretensão de regresso do Estado em face dos seus agentes, assegurando uma maior segurança jurídica.

No tocante ao termo inicial da prescrição, restou examinada a divergência acerca do surgimento da pretensão estatal para o ajuizamento da ação de regresso em face do seu agente. Se por um lado seja possível defender que com o trânsito em julgado da sentença condenatória da ação reparatória civil ocorre a efetiva violação ao direito material estatal por ser o momento em que forma um título executivo judicial contra o Estado, consignou-se que o melhor entendimento é aquele que considera o efetivo dispêndio pela Fazenda Pública como o termo

inicial da prescrição da ação de regresso. Isso porque foi possível aferir que somente com o pagamento da indenização pelo Estado é que surge o interesse de agir na ação regressiva, uma vez que, antes desse momento, somente há uma mera expectativa de lesão ao patrimônio público, de modo que considerar o trânsito em julgado da ação indenizatória como o termo inicial do prazo prescricional poderia ensejar o enriquecimento sem causa da Fazenda Pública.

Por fim, buscou-se analisar a existência de exceções à regra da prescritibilidade das ações de regresso do Estado em face dos seus agentes, as quais se encontrariam fundadas na necessidade de proteger o interesse público atingido ou devido à gravidade do ato cometido pelo agente público. Nesse sentido, restou assentado o posicionamento acertado do STF em considerar como imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa, sendo apenas ressaltado que, com a exclusão da figura culposa de improbidade administrativa, é possível afirmar que toda ação de ressarcimento fundada na prática de ato de improbidade administrativa é imprescritível.

Também se defendeu que a pretensão fundada na prática de graves violações de direitos humanos por agentes públicos é imprescritível, por afronta direta ao princípio da dignidade da pessoa humana, e, por consequência, deve-se compreender que a ação de regresso estatal também não se encontra sujeita à prescrição, com fundamento no princípio da isonomia, bem como na máxima de possibilitar o efetivo ressarcimento do erário.

No mais, abordou-se o posicionamento do STF no sentido de que a pretensão de reparação civil de dano ambiental é imprescritível, podendo a Fazenda Pública perseguir a reparação integral da degradação do meio ambiente. Entretanto, como não raramente, os entes públicos são responsáveis por danos causados ao meio ambiente, seja em razão de sua conduta ativa ou na omissão de sua fiscalização, podendo ser condenados à reparação civil pelo dano ambiental. Assim, sendo constatado dolo ou culpa de um dos seus agentes, terá o ente público lesado o direito a ser ressarcido contra o servidor público responsável, não incidindo na espécie prescrição.

Além disso, foi sustentado que a imprescritibilidade dos crimes de racismo e injúria racial não deve ser restrita à esfera criminal, devendo ser ampliada para a seara cível com o intuito de garantir a máxima tutela do princípio da dignidade da pessoa humana, de modo que também não incidiria prescrição sobre a pretensão da reparação civil por tais delitos. Assim, vindo a Fazenda Pública ser condenada a indenizar um particular em razão da prática de um desses delitos por um dos seus agentes, terá o ente público lesado o direito a ser ressarcido sem que haja a incidência da prescrição, por força do princípio da isonomia.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. **Direito administrativo**. 4. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018. *E-book*.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 29. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013. *E-book*.

BRAGA NETTO, Felipe Peixoto; FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Novo tratado de responsabilidade civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932**. Regula a prescrição quinquenal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1932. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d20910.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 08 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022**. Promulga a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, firmado pela República Federativa do Brasil, na Guatemala, em 5 de junho de 2013. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Decreto/D10932.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.657, de 04 setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Deliberação (SEI nº 0018205/2023-46)**. Regulamenta, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a prescrição para o exercício das pretensões punitiva e de ressarcimento. São Paulo, SP: TCE/SP, 2024. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/legislacao/deliberacao/regulamenta-ambito-tribunal-contas-estado-sao-paulo-prescricao-para#:~:text=Prazo%20de%20Prescri%C3%A7%C3%A3o-,Art.,prazo%20previsto%20na%20lei%20penal>. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 01 de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1916. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 2.437, de 07 de março de 1955**. Dá nova redação a dispositivos do Código Civil. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1955. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L2437.htm#art1. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 4.619, de 28 de abril de 1965**. Dispõe sobre a ação regressiva da União contra seus Agentes. Brasília, DF: Presidência da República, 1965. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/l4619.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.266.517/PR.** Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 04 de dezembro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101616968&dt_publicacao=10/12/2012. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 551.389/RN.** Relatora: Min. Assusete Magalhães, 22 de novembro de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401785843&dt_publicacao=05/05/2023. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial). **Súmula nº 37.** Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesS TJ.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Seção). **Súmula nº 387.** Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesS TJ.pdf. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.756.583/SP.** Relator: Min. Sérgio Kukina, 19 de abril de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002328373&dt_publicacao=27/04/2021. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.292.728/SC.** Relator: Min. Herman Benjamin, 15 de agosto de 2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102767786&dt_publicacao=02/10/2013. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.238.260/PB.** Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 26 de abril de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100355256&dt_publicacao=05/05/2011. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.182.973/PR.** Relator: Min. Castro Meira, 14 de dezembro de 2010. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201000344864&dt_publicacao=10/02/2011. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.217.933/RS.** Relator: Min. Herman Benjamin, 22 de março de 2011. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001955155&dt_publicacao=25/04/2011. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.066.063/RS**. Relator: Min. Herman Benjamin, 23 de setembro de 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200802786975&dt_publicacao=22/10/2009. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 69.696/SE**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 14 de agosto de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102485874&dt_publicacao=21/08/2012. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 416.428/RS**. Relatora: Min. Denise Arruda, 19 de setembro de 2006. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200200183944&dt_publicacao=09/10/2006. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 1.364.269/PR**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima, 06 de setembro de 2012. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201001888030&dt_publicacao=24/09/2012. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 1.251.993/PR**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 12 de dezembro de 2012. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101008870&dt_publicacao=19/12/2012. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 768.400/DF**. Relator: Min. Humberto Martins, 3 de novembro de 2015. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502117333&dt_publicacao=16/11/2015. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.443.582/PB**. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 13 de setembro de 2016. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201400631373&dt_publicacao=21/09/2016. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.318.938/MG**. Relator: Min. Og Fernandes, 26 de novembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201200745889&dt_publicacao=29/11/2019. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 2.060.578/SP**. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 20 de novembro de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300752067&dt_publicacao=24/11/2023. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 1.861.289/SP**. Relator: Min. Marco Buzzi. Relatora para Acórdão: Min. Maria Isabel Gallotti, 24 de novembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902298075&dt_publicacao=16/03/2021. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso Especial 2.123.047/SP**. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira, 23 de abril de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202301395780&dt_publicacao=30/04/2024. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.494.347/SP**. Relator: Min. João Otávio de Noronha, 10 de setembro de 2024. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201303509753&dt_publicacao=12/09/2024. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 1.946.594/SP**. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 25 de abril de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003426610&dt_publicacao=27/04/2022. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.827.571/SP**. Relator: Min. Francisco Falcão, 29 de agosto de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202100211957&dt_publicacao=31/08/2022. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.836.862/SP**. Relator: Min. Og Fernandes, 22 de setembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902682769&dt_publicacao=09/10/2020. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 328.391/DF**. Relator: Min. Paulo Medina, 08 de outubro de 2002. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200100740060&dt_publicacao=02/12/2002. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.714.969/PA**. Relatora: Min. Maria Isabel Gallotti, 02 de agosto de 2018. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201703184433&dt_publicacao=09/08/2018. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Terceira Turma). **Agravo Interno no Recurso Especial 1.854.841/MG**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 13 de junho de 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901976667&dt_publicacao=17/06/2022. Acesso em: 04 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial 1.901.271/MT**. Relatora: Min. Assusete Magalhães, 22 de setembro de 2021. Disponível em:

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002714610&dt_publicacao=13/10/2021. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 1.836.862/SP**. Relator: Min. Og Fernandes, 22 de setembro de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902682769&dt_publicacao=09/10/2020. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial 959.904/PR**. Relator: Min. Luiz Fux, 23 de abril de 2009. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200701350111&dt_publicacao=29/09/2009. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Súmula nº 647**. 10 de março de 2021. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo em Recurso Especial 1.541.506/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin, 21 de novembro de 2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902031970&dt_publicacao=19/12/2019. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Especial 1.466.096/RS**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques, 24 de março de 2015. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201401649221&dt_publicacao=30/03/2015. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Agravo em Recurso Especial 2.108.917/RS**. Relator: Min. Francisco Falcão, 21 de março de 2023. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201109465&dt_publicacao=23/03/2023. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Súmula nº 652**. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Verbetes/VerbetesSTJ.pdf. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Segunda Turma). **Recurso Especial 797.989/SC**. Relator: Min. Humberto Martins, 22 de abril de 2008. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200501903057&dt_publicacao=15/05/2008. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 842.846/SC**. Relator: Min. Luiz Fux, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504507>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 213.525/SP**. Relatora: Min. Ellen Gracie, 09 de dezembro de 2008. Disponível

em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=573811>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 160.401/SP**. Relator: Min. Carlos Velloso, 20 de abril de 1999. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=213419>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 135.310/SP**. Relator: Min. Maurício Corrêa, 10 de novembro de 1997. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=207833>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 294.440/RJ**. Relator: Min. Ilmar Galvão, 14 de maio de 2002. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=337493>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 363.423/SP**. Relator: Min. Carlos Britto, 16 de novembro de 2004. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=515169>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 136.861/SP**. Relator: Min. Edson Fachin, Relator para Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 11 de março de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754863510>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 223/PE**. Relatora: Min. Ellen Gracie, Relator para Acórdão: Min. Celso de Mello, 14 de abril de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630062>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Recurso Extraordinário 113.587/SP**. Relator: Min. Carlos Velloso, 18 de fevereiro de 1992. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=204090>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário 327.904/SP**. Relator: Min. Carlos Britto, 15 de agosto de 2006. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=260882>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 1.027.633/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio Mello, 14 de agosto de 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=751571868>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 712.435/SP**. Relatora: Min. Rosa Weber, 13 de março de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1902122>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 578.428/RS**. Relator: Min. Ayres Britto, 13 de setembro de 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629621>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 646.741/RS**. Relator: Min. Gilmar Mendes, 02 de outubro de 2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2980161>. Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 669.069/MG**. Relator: Min. Teori Zavascki, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 669.069/MG**. Relator: Min. Teori Zavascki, 16 de junho de 2016. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11264843>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Questão de Ordem em Ação Cautelar 2.032/SP**. Relator: Min. Celso de Mello, 15 de maio de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582650>. Acesso em: 02 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 852.475/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Relator para Acórdão: Min. Edson Fachin, 08 de agosto de 2018. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 656.558/SP**. Relator: Min. Dias Toffoli, 28 de outubro de 2024. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=784439371>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário 654.833/AC**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753077366>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 1.427.694/SC**. Relatora: Min. Rosa Weber, 01 de setembro de 2023. Disponível em:

<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=770549373>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário com Agravo 1.352.872/SC**. Relator: Min. Cristiano Zanin, 31 de março de 2025. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=785824867>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo 1.399.685/GO**. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 19 de dezembro de 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=765675039>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Habeas Corpus 154.248/DF**. Relator: Min. Edson Fachin, 28 de outubro de 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759332240>. Acesso em: 08 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (15ª Câmara de Direito Privado). **Apelação Cível 1026445-63.2022.8.26.0003**. Relator: Des. Achile Alesina, 28/07/2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=16989197&cdForo=0>. Acesso em: 26 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (Décima Quarta Câmara Cível). **Apelação/Reexame Necessário 0063971-78.2005.8.19.0001**. Relator: Des. José Carlos Paes, 30 de abril de 2014. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004F7EFE4A1E468D4E252B7609CD04E6FD1C5030B1B4664>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Primeira Câmara de Direito Público). **Apelação 0023956-58.2012.8.19.0054**. Relator: Des. Cláudio Luiz Braga Dell'Orto, 24 de setembro de 2024. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040126B2AFA38377DDE77CDB885E6B31E8C517463C4C41>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Segunda Câmara de Direito Público). **Apelação 0007746-60.2016.8.19.0063**. Relator: Des. Celso Luiz de Matos Peres, 06/06/2022. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004DCD9415583A59C20A845DD8882F408C8C5122F3A3F4B>. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Súmula nº 50**. Disponível em: <https://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/sumulas-50>. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (Segunda Câmara de Direito Privado). **Apelação 0826430-37.2022.8.19.0209**. Relatora: Des. Renata Machado Cotta, 02/07/2025. Disponível em: <https://www3.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00040911E676E62EC52353244D6865EC6EBFC5192355644F>. Acesso em: 26 jul. 2025.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e decadência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, *E-book*.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 38. ed. rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024, *E-book*.

CASTRO, João Monteiro de. Imprescritibilidade da responsabilidade civil do ilícito prejudicial ao erário por ato culposo de agente público. In: CIANCI, Mirna (coord.). **Prescrição no Código Civil**: uma análise interdisciplinar. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A fazenda pública em juízo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, *E-book*.

DALENOGARE, Felipe, **Direito administrativo**. São Paulo: SaraivaJur, 2024, *E-book*.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 37. ed., rev., atual. e ampl. - [2. Reimp.]. Rio de Janeiro: Forense, 2024, *E-book*.

FERREIRA, Luis Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**: Arts. 22 a 53. São Paulo: Saraiva, 1990, v. 2.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**: Comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. **Manual de direito civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. 24. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025, *E-book*.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024, *E-book*.

LOUZADA, Douglas Admiral; ALMEIDA, Vivian Silva de. Imprescritibilidade da pretensão de reparação civil pela prática de racismo e de discriminação racial. **Teses e práticas exitosas**, v. 14, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, *E-book*.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direitos humanos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025, *E-book*.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed., atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015, São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. rev. e atual. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014, *E-book*.

NADER, Paulo. **Curso de direito civil**: responsabilidade civil. 6. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, v.7, *E-book*.

NASSAR, Elody. **Prescrição na administração pública**. São Paulo: Saraiva, 2004.

NOHARA, Irene Patrícia Diom. **Direito administrativo**. 13. ed., rev., atual. e ampl. Barueri: Atlas, 2024, *E-book*.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. – [2. Reimp.] - Rio de Janeiro: Método, 2024. *E-book*.

ROSENVALD, Nelson; FARIAS, Cristiano Chaves de; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Novo Tratado de Responsabilidade Civil**. 4. ed. Rio de Janeiro: SaraivaJur, 2019. *E-book*.

ROSSI, Lícínia. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 5. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2025, *E-book*.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

STOCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**: Doutrina e Jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, *E-book*.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Temas de Direito Público**: estudos de direito constitucional e administrativo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

YARSHELL, Flávio Luiz. Prescrição intercorrente e sanções por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992). In: CIANCI, Mirna (coord.). **Prescrição no Código Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.