

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)  
ESCOLA DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**FLÁVIO PERONI ARAUJO SILVEIRA**

**EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA IMPRESCRITIBILIDADE DO  
RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO POR ILÍCITO  
ADMINISTRATIVO DOLOSO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Rio de Janeiro

2019

FLÁVIO PERONI ARAUJO SILVEIRA

**EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA IMPRESCRITIBILIDADE DO  
RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO POR ILÍCITO  
ADMINISTRATIVO DOLOSO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Profº Dr. Emerson Affonso Da  
Costa Moura

Rio de Janeiro

2019

FLÁVIO PERONI ARAUJO SILVEIRA

**EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA IMPRESCRITIBILIDADE DO  
RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO POR ILÍCITO  
ADMINISTRATIVO DOLOSO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA DO  
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
à Escola de Ciências Jurídicas da  
Universidade Federal do Estado do Rio de  
Janeiro como requisito parcial à obtenção do  
grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: de 2019.

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Membro da Banca

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Membro da banca

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## AGRADECIMENTOS

Acredito que uma pessoa passa por diversos marcos em sua vida, que são acontecimentos de grande importância capazes de definir novos rumos e que demonstram que estamos sempre evoluindo, crescendo. A graduação sem dúvida é uma delas, e as pessoas que aqui agradeço estiveram comigo nesses momentos especiais.

Agradeço primeiramente aos meus pais, Luzia e Sergio, pelo amor que em momento algum se distanciou do máximo que poderiam dar. A educação, o apoio e o carinho constante são os pilares que me fizeram crescer. O esforço de vocês não será em vão.

À minha digníssima Thaís, agradeço pelo companheirismo e pelo amor que temos um pelo outro. Você é o presente que entrou na minha vida logo após o início de um novo marco, me encantando com sua particular forma de ver o mundo.

Agradeço também aos meus padrinhos, Marta e José, e à minha tia Dileuza, que sempre se fizeram presentes como pais em minha vida.

Assim como pais que chamo de tios, também tenho irmãos que chamo de primos. Luciana e Leonardo, obrigado por serem meus irmãos e por terem a disposição de me ensinar matemática.

Por fim, agradeço a todos os professores da UNIRIO pelos conhecimentos compartilhados ao longo de toda a minha formação, em especial ao meu orientador, Prof. Emerson Moura, por ter gentilmente me guiado no final dessa graduação.

## RESUMO

Por muito tempo houve um intenso debate sobre a possibilidade de serem imprescritíveis as ações de ressarcimento dos danos causados ao erário, devido à confusa redação da parte final do artigo 37, §5º da Constituição Federal, que faz uma ressalva quanto a essa pretensão. Trinta anos após a promulgação da referida Constituição, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, proferiu entendimento no sentido de serem imprescritíveis as ações de ressarcimento fundadas em atos dolosos de improbidade administrativa, restando prescritíveis as lesões decorrentes de atos culposos e de ilícitos de natureza cível. Dessa forma, o presente trabalho se propõe a fazer uma análise dessa decisão, buscando compreender a evolução jurisprudencial dos principais fundamentos da Suprema Corte e as consequências para o ordenamento jurídico e para os administrados.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Prescritibilidade. Imprescritibilidade Ressarcimento. Segurança jurídica. Constituição Federal.

## **ABSTRACT**

For a long time, there was discussions about the possibility of reimbursement actions for damages caused to the treasury being imprescriptible. That was caused due to the confusing wording of the final part of article 37, §5° of the Federal Constitution, which makes a reservation about this claim. After Thirty years, the Federal Supreme Court, in the scope of Extraordinary Appeal no. 852,475 / SP, issued an understanding that the reimbursement actions based on willful acts of administrative improbity are imprescriptible, and the damages resulting from culpable and unlawful acts of civil nature should be prescriptive. Thus, this study intends to make an critical analysis of this decision, discussing about the jurisprudential evolution the main grounds of the Supreme Court, its grounds and the consequences for the legal system and for the administrated.

**Keywords:** Misconduct in public office; Prescribability; Imprescriptibility; Refund; Legal Certainty; Federal Constitution;

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
<b>1. A TUTELA JURÍDICA DE PROTEÇÃO AO DANO AO ERÁRIO</b> .....	10
1.1. O princípio do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos.....	10
1.1.1. O conceito de interesse público.....	10
1.1.2. A indisponibilidade dos bens públicos.....	13
1.2. As cláusulas constitucionais de proteção do dano ao erário .....	14
1.2.1. Disposição quanto à improbidade administrativa .....	15
1.2.2. O dispositivo prescricional dos ilícitos que causem prejuízo ao erário .....	16
1.2.3. A cláusula de responsabilização civil do Estado e o direito de regresso .....	17
<b>2. A PRESCRIÇÃO DO RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO</b> .....	25
2.1. As divergências doutrinárias quanto à prescritibilidade do ressarcimento .....	25
2.1.1. A corrente que sustenta a prescritibilidade das ações de ressarcimento .....	25
2.1.2. Fundamentos da doutrina que defende a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado.....	30
2.2. A evolução jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal .....	34
<b>3. O RECONHECIMENTO DA IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DO RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO E SEUS EFEITOS</b> .....	40
3.1. A tese da imprescritibilidade por ato doloso na improbidade administrativa.....	40
3.2. A fixação do dolo para efeitos da condenação.....	46
3.3. Os efeitos da decisão do STF.....	51
<b>CONCLUSÃO</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	58

## INTRODUÇÃO

Em agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Recurso Extraordinário 852.475, deliberou acerca da interpretação do artigo 37, §5º da Constituição Federal, cuja parte final sempre suscitou dúvidas quanto à possibilidade de serem imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário. Após uma reviravolta no julgamento, a maioria dos ministros daquele tribunal reconheceu a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas em ato doloso de improbidade administrativa. Na mesma oportunidade, os ministros definiram que o rito cabível para essas pretensões seria aquele próprio da ação de improbidade.

O presente trabalho, portanto, busca compreender os principais fundamentos do reconhecimento dessa imprescritibilidade, bem como as consequências práticas a serem experimentadas tanto pelo ordenamento jurídico quanto pelos administrados. Para tanto, serão abordados aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais que contemplam essa matéria.

Inicialmente, o estudo examina a tutela jurídica da proteção do erário no ordenamento, analisando o conceito de interesse público, suas fontes, seus objetivos e de que forma esse princípio norteia a atuação da Administração Pública para com os administrados. Abordar-se também a indisponibilidade dos bens públicos e os limites que os administradores devem observar no manejo deles.

Esse tópico também busca compreender de que forma a Constituição Federal e as leis infraconstitucionais protegem o patrimônio público. Para tanto, analisa as cláusulas constitucionais que consubstanciam essa proteção, que tratam da prática de improbidade administrativa, da prescrição da pretensão punitiva do Estado quanto aos agentes públicos que causam danos e da responsabilização civil do Estado. Quanto aos regimes legais de proteção, o estudo se concentra nas disposições das leis da Ação Popular, da Ação Civil Pública e da lei Anticorrupção.

Em um segundo momento, o trabalho se volta a compreender a prescrição das ações de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, são expostas as principais divergências doutrinárias quanto à possibilidade de haver ou não tais prazos prescricionais,

colacionando para tanto os argumentos centrais que embasam essa discussão. Em seguida, o estudo se concentra em analisar a evolução jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, que já proferiu entendimentos diversos quanto a essa questão, já tendo reconhecido tanto a prescritibilidade quanto a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado.

Por fim, é feito um estudo do Recurso Extraordinário 852.475, focando principalmente na fundamentação apresentada pelos ministros da Corte Suprema e na imprevisível mudança nos votos, o que acabou por mudar completamente o entendimento que vinha se desenhando antes de ser definida a tese de repercussão geral. Tomando essa decisão por base, o trabalho passa a analisar as consequências da adoção do elemento subjetivo dolo como parâmetro da imprescritibilidade no âmbito da improbidade administrativa, e em seguida aponta os efeitos correlatos que podem vir a ocorrer no ordenamento jurídico.

## **1. A tutela jurídica de proteção ao dano ao erário**

### **1.1. O princípio do interesse público e a indisponibilidade dos bens públicos**

#### **1.1.1. O conceito de interesse público**

Um dos objetivos do presente estudo é compreender a proteção do erário em nosso ordenamento jurídico. Neste sentido, é imperativa a análise do fundamento basilar dessa tutela estatal – o interesse público. Conceito amplo no Direito Administrativo, o princípio da supremacia do interesse público é objeto de indispensável estudo no direito público, frente à sua congruência com toda a matéria – afinal, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, “qualquer ato administrativo que venha a se distanciar dele deverá necessariamente ser reconhecido como inválido”<sup>1</sup>.

Foi no final do século XIX, quando até então foco do Direito Civil era o individualismo dos cidadãos, que começaram a surgir as primeiras reações a esse modelo jurídico. O Estado precisou abandonar a passividade com relações às atividades antes exclusivas da esfera privada, deixando de ser um agente garantidor de direitos individuais para ser um precursor da justiça social e do bem-estar coletivo<sup>2</sup>, dedicando-se assim a atender ao interesse público.

O interesse público define quais são os limites da atuação administrativa, tanto do Estado, quanto de seus agentes, sendo ao mesmo tempo uma prerrogativa fruída pelo poder público sob o argumento da garantia das necessidades coletivas da população, desenvolvida em benefício da própria sociedade.

Não havendo esse interesse, não é possível reconhecer a atuação estatal como legítima, de forma que, estando a motivação do agente público distante dele, é possível o reconhecimento de desvio de poder em sua atuação<sup>3</sup>. É o que se pode constatar a partir

---

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 56

<sup>2</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 1. p.134

<sup>3</sup> GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017. p. 269

do artigo 2º da Lei 9.784/99 (Processo Administrativo Federal), que determina a observância do princípio do interesse público pela Administração<sup>4</sup>.

A importância desse instituto é tal, que a Constituição Federal utiliza a expressão “interesse público” ao menos 12 vezes, como é o caso do artigo 66, §1º, que prevê a possibilidade de o presidente da república vetar, em todo ou em parte, projeto de lei que considere inconstitucional ou contrário ao interesse público<sup>5</sup>.

Além disso, conforme o artigo 58 da Lei 8.666/93 (Licitações e Contratos Administrativos), o interesse público é o fundamento para a existência das chamadas cláusulas exorbitantes, que conferem à Administração Pública o poder de modificar, aplicar sanções e rescindir unilateralmente os contratos firmados com ela<sup>6</sup>.

Reconhecida sua importância em nosso ordenamento, o que seria o interesse público? A doutrina, nesse sentido, trabalha a fim de dissecar o significado desse conceito, compreender suas fontes e os mecanismos pelos quais o Estado o utiliza em prol dos administrados.

O interesse público, por vezes, é visto equivocadamente como contrário aos interesses individuais de cada cidadão. Ele constitui o interesse do conjunto social, o que não pode ser confundido com o somatório dos mencionados interesses privados. No entanto, não é correto afirmar que os interesses individuais estão plenamente dissociados do anseio público – afastando assim a ideia de que o interesse público venha a possuir *status* de autônomo em relação à sociedade que a ele se vincula<sup>7</sup>. Na verdade, seria inconcebível que o interesse da coletividade fosse concomitantemente contrário a todos os interesses individuais.

---

<sup>4</sup> Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, **interesse público** e eficiência.

<sup>5</sup> Art. 66 (...) §1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

<sup>7</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 59

Ocorre que o interesse público é a forma que os interesses individuais tomam na dimensão pública, ou seja, é um conjunto de interesses das pessoas enquanto componentes de uma sociedade administrada por um Estado.

“(...) o interesse público, como visto anteriormente, não viria a constituir um dado apartado dos indivíduos – pelo contrário, é formado a partir dos cidadãos, mas não de forma ampla (não são todos os interesses dos particulares que compõem o interesse público, apenas os tidos enquanto membros da sociedade, isto é, em uma perspectiva pública). Assim, o interesse público que se está a tratar é titularizado inegavelmente não pelo Estado, mas sim pela sociedade, e aquele só possui o dever de cumpri-lo.”<sup>8</sup>

Temos então a existência de dois interesses. O individual de cada pessoa, relativo aos assuntos particulares da sua vida, e que não necessariamente impacta a sociedade como um todo, e o interesse pessoal dos indivíduos enquanto integrantes de um grupo social – agora sob a ótica da coletividade. O interesse público, então, nada mais é do que uma faceta dos interesses das pessoas, que se apresenta como mecanismo de realização dos interesses coletivos<sup>9</sup>.

Ainda que o Estado exista para garantir os interesses da sociedade, equivoca-se quem pensa que quaisquer interesses daquele necessariamente coincidem com o interesse coletivo. Por isso, atenta-se para a dicotomia que divide o interesse público em duas categorias: interesse primário e secundário.

O interesse público primário está relacionado com a satisfação de interesses coletivos da população, por meio de atividades realizadas pelo Estado<sup>10</sup>. Atender aos anseios da população deve ser sempre o principal foco de práticas que se fundamentam no interesse público, pelo fato de as pessoas que compõem determinado conjunto social serem o início e o fim dessa tutela: dos interesses do povo o interesse público emana, e para o povo ele deve servir.

---

<sup>8</sup> GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017. p. 295

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 61

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. v. 1. p. 87

Já o interesse público secundário é o interesse do que o próprio Estado possui, independentemente de ser o encarregado de observar os interesses públicos primários. São interesses que devem estar sempre alinhados com os interesses primários, pois o Estado só deve defender seus próprios interesses quando estes não estiverem em colisão com os interesses da coletividade<sup>11</sup>.

“O Estado existe apenas para a promoção de atividades que os particulares não conseguiriam desenvolver por si só, seja por sua onerosidade excessiva, seja por sua complexidade. Essa dimensão parte de um entendimento de que cabe aos próprios membros da sociedade civil, de modo apartado do aparato estatal, desenvolver seus afazeres, e apenas naquilo que não for possível a realização pelos particulares, há interesse que o Estado seja o mantenedor de tal atividade e, assim, o interesse passa a ser público”<sup>12</sup>.

Ou seja, os interesses do Estado nada mais são do que conveniências circunstanciais, decorrentes da função que o ente público possui em perseguir o interesse público primário. Com isso, o interesse secundário reside em uma zona de certeza negativa, tendo validade quando paralelos com o interesse da sociedade.

Portanto, interesse público não pode ser confundido com o interesse do aparato administrativo, secundário<sup>13</sup>, porém é a atividade típica do Estado, passando a ser reconhecido como público mediante o acolhimento na ordem normativa realizado pelo Poder Legislativo<sup>14</sup>.

### 1.1.2. A indisponibilidade dos bens públicos

Do princípio do interesse público decorre a indisponibilidade dos bens públicos, segundo a qual a Administração Pública não pode dispor livremente sobre os bens e

---

<sup>11</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 67

<sup>12</sup> GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017. p. 296

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: RT, 2016. p. 139

<sup>14</sup> GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017. p. 282

demais interesses da coletividade ora confiados à sua proteção<sup>15</sup>. Segundo a Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), são bens públicos “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

De igual maneira, ela não pode renunciar poderes que possui sobre esses bens ora conferidos pela legislação, tendo em vista que a titularidade desses poderes é do Estado – representante da coletividade<sup>16</sup>. A autorização para indisponibilidade ou renúncia de bens deve seguir a forma que a lei dispuser.

Essa indisponibilidade parte da ideia de que o administrador, não tendo a propriedade da coisa pública, não pode dispor sobre ela, ressalvadas as hipóteses previstas e respeitadas suas regras. Isso impede, por exemplo, que a administração venda seus imóveis livremente, empregue sem a realização de concurso público, conceda bens e serviços à iniciativa privada sem a existência de prévio procedimento licitatório – entre outros.<sup>17</sup>

Como será visto adiante, existe um conjunto normativo em nosso ordenamento que dispõe sobre a proteção ao erário e de seus interesses, como a Lei da Ação Popular e Lei da Ação Civil Pública. Essas normas decorrem justamente da obrigação do poder público em preservar os seus interesses, que nada mais são do que os interesses dos próprios administrados.

Inclusive, um dos fundamentos da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é justamente a indisponibilidade atribuída aos bens públicos. Atribuir prazos prescricionais às práticas lesivas ao ente público, como muitos fundamentam, poderia mitigar essa proteção aos interesses do Estado e da coletividade.

## **1.2. As cláusulas constitucionais de proteção do dano ao erário**

---

<sup>15</sup> MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. **Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014. p. 458.

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 113

<sup>17</sup> FARIA, Luzardo. **O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo**. Curitiba, 2019.

O art. 37 da Constituição Federal, dispositivo introdutório do capítulo dedicado à Administração Pública e seus princípios, apresenta três cláusulas sobre a proteção ao dano sofrido pelo erário. São elas o §4º, §5º e §6º, que tratam da prática de improbidade administrativa, da prescrição dos ilícitos que causem prejuízo ao erário e da responsabilização cível do Estado – respectivamente.

### **1.2.1. Disposição quanto à improbidade administrativa**

O art. 37, §4º dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”

Esse dispositivo é uma das exceções ao previsto no art. 15 da Constituição Federal, que veda a cassação de direitos políticos dos cidadãos, salvo se houver cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou, conforme o tema do presente trabalho, improbidade administrativa.

Frente à previsão constitucional, a matéria foi regulada por meio da promulgação da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que define tanto os sujeitos quanto os atos que configuram a improbidade, bem como as normas processuais e eventuais sanções a serem aplicadas aos condenados.

Pois bem. Entende-se por improbidade os atos previstos na lei supracitada que venham a ferir, direta ou indiretamente, princípios constitucionais e legais que versam sobre Administração Pública, gerando enriquecimento ilícito ou que causem prejuízo ao erário público. A Lei de Improbidade não pune a mera ilegalidade, mas sim condutas ilegais ou imorais de agentes público e outros que concorram para a prática.<sup>18</sup>

O ato de improbidade atinge diretamente o princípio da moralidade, que, junto com os outros princípios constitucionais, deve sempre ser observado por todos aqueles que

---

<sup>18</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª. ed. Sao Paulo: Grupo GEN - Grupo Editorial Nacional, 2017. p. 519.

atuam para o Estado – em especial os agentes públicos, que devem atuar com probidade. Tal premissa é decorrência lógica da boa-fé no âmbito da Administração Pública.<sup>19</sup>

Dessa forma, o combate constitucional à improbidade administrativa objetiva evitar que agentes públicos e seus colaboradores atuem em benefício próprio e em detrimento do Estado, evitando assim a presença de uma atuação corrupta no âmbito do poder público que gere descrédito e ineficiência das instituições, e prevenindo a corrosão da máquina burocrática do Estado.<sup>20</sup>

### **1.2.2. O dispositivo prescricional dos ilícitos que causem prejuízo ao erário**

Certamente a cláusula mais controversa entre as demais citadas, o §5º do art. 37 da Constituição Federal prevê 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”. O principal debate quanto a essa previsão reside na interpretação de sua parte final, diante da sua imprecisão quanto ao que realmente pretendeu o constituinte.

Isso porque, ao fazer uma ressalva quanto às ações de ressarcimento, o referido artigo supostamente torna imprescritível a restituição de valores ao erário – fundamento de parte da doutrina que entende ser clara a indisponibilidade das ações de ressarcimento conferida pelo artigo supracitado.

Emerson Garcia defende que o legislador ordinário somente tem permissão de instituir prazos prescricionais para sanções de natureza administrativa ou penal, sendo excluída, portanto, a obrigação cível do agente público ou particular em ressarcir o dano causado ao erário – o que tornaria as ações imprescritíveis. Dessa forma, a prescrição atingiria somente as sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/1992, e não o

---

<sup>19</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, R. . **Manual de improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Método, 2014. p. 6.

<sup>20</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34ª. ed. Sao Paulo: Grupo GEN - Grupo Editorial Nacional, 2017. p. 520

ressarcimento do dano, seja ele material ou moral, que poderá ser perseguido a qualquer tempo<sup>21</sup>.

Já para Gustavo Marinho de Carvalho, são três os principais argumentos que sustentam a prescritibilidade das ações ressarcitórias promovidas pelo Estado: (i) a baixa qualidade da redação do art. 37, §5º da Constituição, devendo então ser feita interpretação alinhada ao princípio da segurança jurídica; (ii) a observância, além do princípio anteriormente citado, do princípio da igualdade e; (iii) a imprescritibilidade deve ceder frente ao direito constitucional de defesa – que estaria prejudicado caso o réu fosse obrigado a se defender de fatos há muito tempo consumados.<sup>22</sup>

A interpretação do art. 37, §5º da Constituição Federal foi o tema central do julgamento do Recurso Extraordinário 852.475, em agosto de 2018, que veio a definir a questão da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Esse tema, bem como o julgamento, será apreciado mais adiante neste trabalho.

### **1.2.3. A cláusula de responsabilização civil do Estado e o direito de regresso**

A responsabilização civil do Estado está presente no art. 37, §6º da Constituição Federal, que prevê que “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Quanto a essa responsabilização, existem duas relações jurídicas: a que liga o particular lesado ao Estado e a que vincula o Estado, ora responsabilizado, com o agente que de fato causou o dano.<sup>23</sup> É nessa última relação que reside o direito de regresso do

---

<sup>21</sup> GARCIA, E.; ALVES, R. P. . **Improbidade Administrativa** - livro digital. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. n.p.

<sup>22</sup> CARVALHO, G. M.; VALIM, R. R. A. . **A Prescritibilidade da Pretensão Ressarcitória do Estado - Uma Leitura do art. 37, §5º da Constituição Federal**. In: Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo. (Org.). Tratado sobre o princípio da segurança jurídica. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, v. , p. 769-780

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 697

Estado - constante no final do mencionado artigo -, ao assegurar o ressarcimento quanto ao agente público responsabilizado, mediante a apuração de dolo ou culpa.

Com relação aos administrados, adota-se a teoria do risco administrativo, que reconhece a responsabilização objetiva do Estado<sup>24</sup>. Já no âmbito do direito de regresso, à luz do que consta no mencionado §6º, a responsabilização do agente público é subjetiva, devendo ser apurados dolo e culpa. Como leciona Gilmar Mendes, “não se pode olvidar que, como garantia do próprio Estado constitucional e republicado, a responsabilidade do agente público é subjetiva, exigindo da Administração Pública o dever de provar que a conduta do seu preposto foi motivada por dolo ou culpa.”<sup>25</sup>.

Para que seja possível o ajuizamento da ação ressarcitória, é preciso que sejam observados alguns requisitos. O primeiro diz respeito à prévia condenação transitada em julgado em desfavor da Administração Pública na ação ajuizada pela vítima que sofreu o dano<sup>26</sup>. Ora, não havendo tal condenação, e muito menos lesão, não poderia o poder público regressar contra seu agente, devido à total ausência de confirmação e liquidação do dano supostamente sofrido<sup>27</sup>. O outro requisito é a comprovação de culpa do agente público que deu causa ao evento danoso - nos critérios gerais do Código Civil.

É certo que, além de poder ter natureza cível e administrativa, o ato lesivo praticado pelo agente público também pode repercutir na esfera penal. Havendo sentença condenatória nessa seara, ela também produz efeitos nas ações cíveis e administrativas (vide art. 63 e 64 do Código de Processo Penal), fazendo coisa julgada em relação à culpa do agente<sup>28</sup> – fundamentando então o ajuizamento da ação de regresso pelo Estado. De

---

<sup>24</sup> No mesmo sentido que o art. 37, §6º da Constituição Federal, o art. 43 do Código Civil reforça a responsabilização objetiva do Estado e subjetiva do agente público, ao preconizar que “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”.

<sup>25</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, P. G. G. . **Curso de Direito Constitucional** - 11ª Edição. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 771.

<sup>26</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 791

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 882

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 793

igual maneira, sendo o réu absolvido na ação penal, não há que se falar na obrigação do agente em indenizar, por força do art. 935 do Código Civil e art. 126 da Lei 8112/90.

Por fim, atenta-se ao disposto no artigo 122, §3º da Lei 8112/90, que prevê a transmissão da obrigação de ressarcir os cofres públicos aos herdeiros do servidor condenado, no limite da herança que for recebida.

### **1.3. Os regimes legais de proteção do dano ao erário**

O STF, ao julgar o Recurso Extraordinário 852.475, definiu que as ações de ressarcimento decorrentes de atos de improbidade administrativa são imprescritíveis, firmando interpretação quanto ao disposto na parte final do art. 37, §5º da Constituição Federal. No entanto, a Lei de Improbidade Administrativa não é a única legislação que tutela a proteção dos cofres públicos

Frente a isso, serão analisados a seguir outros diplomas legais que protegem o erário, formando um microssistema normativo que assegura ao Estado o direito de buscar o ressarcimento pelos danos causados aos seus bens.

#### **1.3.1. Da Ação Popular**

A Ação Popular é uma ferramenta constitucional que possibilita que qualquer cidadão pleiteie a invalidação de um ato administrativo que venha a ser lesivo ao erário, seja no âmbito da administração direta ou indireta. Está prevista no art. 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, e regulamentada através da Lei n. 4.717/1965.

Trata-se de um mecanismo de defesa do interesse público, que não tutela direitos individuais dos cidadãos, mas sim interesses de toda a coletividade. O beneficiário direto e imediato não é o autor, mas sim a população como um todo – que possui direito subjetivo de que sejam observados os princípios e normas norteadores da Administração Pública, que traduzem o respeito às instituições e ao estado democrático<sup>29</sup>. De fato, como visto anteriormente, o foco da atividade estatal é o interesse público primário, não

---

<sup>29</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e ações constitucionais**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 149

havendo como se contestar que os indivíduos possam ter direito à defesa de interesses consagrados no ordenamento<sup>30</sup>.

O Ministério Público tem a posição de fiscal da lei nessa ação, estando incumbido de observar a regularidade do processo, podendo apressar a produção de provas e promover a responsabilização civil ou criminal dos réus. Sendo parte autônoma, o *Parquet* tem liberdade para se manifestar quanto à procedência da ação, sendo vedado que assuma a defesa do ato ora impugnado ou dos seus autores, conforme o art. 6º, §4º da Lei n. 4.717/1965. Sendo assim, não é possível que o Ministério Público contradite a inicial ou promova quaisquer atos processuais contra os autores<sup>31</sup>.

No caso de abandono da ação pelo autor, o art. 9º prevê a legitimidade extraordinária do Ministério Público para dar prosseguimento à lide, caso haja interesse público quanto à matéria apreciada<sup>32</sup>. Isso não deve ser confundido com uma desistência expressa da ação pelo cidadão autor, que a seu critério pode optar pela não continuidade do processo. Nesse caso, deve haver também a anuência do Ministério Público<sup>33</sup>.

Reconhecida a procedência da ação, o juiz decretará a invalidade do ato impugnado e a restituição das quantias devidas, condenando os responsáveis pelas perdas e danos causados ao erário. É ressalvado à Administração o ajuizamento de ação regressiva contra os agentes públicos culpados que não foram chamados na ação popular. A sentença, então, produzirá efeitos *erga omnes*, exceto quando a improcedência da ação for proveniente de deficiência probatória – hipótese que possibilita a propositura de nova ação por qualquer cidadão.<sup>34</sup>

Ressalta-se que a simples invalidação do ato ora impugnado não implica em condenação automática de todos os réus, ou daqueles que participaram do ato em razão

---

<sup>30</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 63

<sup>31</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 164.

<sup>32</sup> MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. **Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014. p. 459

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Curso de Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 165

<sup>34</sup> *Ibid*, p. 173

das funções que exerciam. É preciso demonstrar que essas pessoas agiram com dolo ou culpa, afastando assim aqueles que apenas cumpriram ordens superiores, atuando no desempenho de suas funções. Nesse caso, a condenação atingirá apenas o superior que praticou o a ilegalidade e os seus beneficiários.<sup>35</sup>

Após o trânsito em julgado da sentença condenatória, ficam legitimados para promover a execução o cidadão autor, qualquer outro cidadão, entidades convocadas na ação e o Ministério Público. A legitimidade do *Parquet* na execução também é extraordinária, subsidiária e condicionada à ausência da promoção da execução pelo autor.

### **1.3.2. Da Ação Civil Pública**

Prevista na Lei n. 7.347/1985, a Ação Civil Pública – ACP é o instrumento processual que visa à proteção de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, devendo estar alinhada com os interesses da sociedade. Dessa forma, essa ação se presta a impedir e reprimir violações ao meio ambiente, bens e direitos de valor artístico, histórico, bem como preservar a ordem econômica e a dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos – direitos indisponíveis tutelados pelo interesse público<sup>36</sup>.

É possível que uma mesma ilegalidade administrativa possa ensejar a propositura tanto de uma Ação Popular quanto uma Ação Civil Pública, porém a finalidade delas não se confunde. Enquanto a primeira se presta a desconstruir o ato impugnado e subsidiariamente a condenação pelos danos causados, a ACP possui caráter predominantemente condenatório, objetivando o ressarcimento e o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer.<sup>37</sup>

O art. 5º da referida lei prevê os legitimados para seu ajuizamento, quais sejam, o Ministério Público, as estatais, autarquias, entidades paraestatais, associações ligadas ao meio ambiente ou à defesa do consumidor e a Defensoria Pública.

---

<sup>35</sup> Ibid, p. 175

<sup>36</sup> Ibid, p. 216

<sup>37</sup> Ibid, p. 217

Quanto à legitimidade do Ministério Público, ela se valida quando a busca for pela defesa do patrimônio público – o que deve ser interpretado como a defesa da sociedade como um todo, de interesses difusos<sup>38</sup>. Nesse sentido é a Súmula 329 do STJ, preconizando que “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”.

A sentença da ACP terá efeito *erga omnes*, além do cumprimento da prestação devida ou a interrupção da atividade nociva ao bem apreciado. Terá também a condenação pecuniária, sendo tais valores direcionados a um fundo de gestão compartilhada – que utilizará os recursos para a reconstrução dos bens do patrimônio público que foram lesados, conforme o art. 13.<sup>39</sup>

A decisão final transitada em julgado terá efeito *erga omnes*, salvo se a ação for julgada improcedente quanto à questão probatória – hipótese em que quaisquer outros legitimados poderão ajuizar nova ação com a mesma matéria, só que com novas e consistentes provas. Atenta-se ao fato de que, segundo o art. 16, apenas serão produzidos efeitos *erga omnes* no limite territorial do órgão prolator da sentença.

### **1.3.3. Da Lei Anticorrupção**

Em 2013, a exposição de diversos escândalos de corrupção ocorridos em diferentes esferas da Administração Pública gerou um grande clamor popular de cunho punitivista, no qual os cidadãos pediam maior rigor na aplicação de penas para os agentes que praticam tais ilícitos.<sup>40</sup>

Isso fez com que o Projeto de Lei nº. 6.826/2010, que tratava da responsabilização cível e administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração,

---

<sup>38</sup> Ibid, p. 218

<sup>39</sup> MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. **Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014. p.460

<sup>40</sup> FAJARDO, G. M. . **A Penalização da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção: Uma Análise do Art. 30 da Lei nº 12.846/13 à luz do Princípio do Non Bis In Idem**. Revista de Direito da Administração Pública , v. 02, p. 6 - 36, 2017. p. 7

finalmente voltasse a tramitar. Sob regime de prioridade, ele foi aprovado em 2013, dando origem à Lei Ordinária nº 12.846/2013 – conhecida como Lei Anticorrupção - LAC.<sup>41</sup>

Tal norma visa justamente preencher as lacunas existentes no ordenamento quanto à responsabilização de pessoas jurídicas no âmbito da Administração, principalmente em relação a atos de corrupção em licitações e contratos administrativos. Criou-se então regras de *compliance*, o acordo de leniência e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, bem como sanções mais rígidas. Entretanto, especialistas atentam para a necessidade dessa norma ser aperfeiçoada, através da criação de critérios para aplicação de multas, no estabelecimento de agravantes e atenuantes a serem observados na aplicação das sanções, entre outros.

No âmbito administrativo, a LAC prevê tanto a aplicação de multa quanto a publicação extraordinária da decisão condenatória, conforme os incisos do art. 6º. No entanto, o §3º determina que essas penalidades não afastem a necessidade de reparação integral do dano causado aos cofres públicos – ressaltando assim a indisponibilidade das possíveis ações de ressarcimento.

Já no art. 20, o legislador previu a possibilidade de o Ministério Público, no âmbito das ações ajuizadas que buscam a responsabilização judicial, requerer a aplicação das sanções previstas para a esfera administrativa, na hipótese em que se constatar a omissão das autoridades competentes para a promoção das punições naquela esfera. Válido ressaltar que as sanções administrativas e cíveis não se confundem, tendo em vista a independência entre as instâncias e a natureza das penalidades – sendo que, conforme o art. 13, “a instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas nesta Lei.”

No âmbito da responsabilização judicial, o art. 19 prevê o perdimento de bens, direito ou valores que representem vantagem obtida diretamente da infração, a suspensão ou interdição parcial das atividades da empresa que praticou o ilícito, a dissolução compulsória da pessoa jurídica infratora e a proibição de receber valores de órgão

---

<sup>41</sup> CAMPOS, P. T. . **Comentários à Lei nº. 12.846/2013 - Lei Anticorrupção**. Revista Digital de Direito Administrativo , v. 2, p. 160-185, 2015. p. 161

públicos, instituições financeiras públicas ou controladas da Administração à título de incentivo, subsídio, subvenções, doações ou empréstimos.

Assegura-se ao Ministério Público, à Advocacia Pública ou órgão de representação judicial do ente público lesado a possibilidade de requerer medida cautelar, para que seja decretada indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários ao pagamento de multas ou da reparação integral do dano causado pela empresa, conforme o §4º do referido artigo.

Conforme já comentado, uma das inovações que a LAC trouxe foi a possibilidade de a empresa infratora firmar acordo de leniência com a autoridade máxima do órgão ou entidade pública lesado, cujo escopo será a colaboração com as investigações e com o processo administrativo. Entretanto, conforme o art. 16, §3º, fica indisponível no âmbito desse acordo a ressarcimento pelos danos causados, devendo ele ser totalmente reparado.

## **2. A prescrição do ressarcimento do dano ao erário**

### **2.1. As divergências doutrinárias quanto à prescritibilidade do ressarcimento**

Conforme já abordado, há uma grande divergência doutrinária quanto à prescritibilidade da ação de ressarcimento movida pelo Estado em face dos agentes que lesem o erário. Esse debate ocorre porque a referida norma, inicialmente, remete ao legislador o estabelecimento de prazos para ilícitos que venham a causar dano ao patrimônio pecuniário público, ao passo que, no final, ressalva as respectivas ações de ressarcimento do poder público.

Aqueles que defendem a prescritibilidade dessas ações sustentam principalmente a segurança jurídica do ordenamento, frente à regra da prescritibilidade como estabilizadora das relações jurídicas e sociais. Além disso, atentam para a mitigação que o princípio constitucional da ampla defesa sofreria caso a interpretação fosse pela imprescritibilidade. Isso oneraria significativamente o agente responsável, que seria obrigado a comprovar, por exemplo, fatos que ocorreram há muito tempo.

Já os defensores da imprescritibilidade observam o interesse público existente na recomposição do patrimônio público ora lesado. Nesse sentido, ocorrendo conflito entre o princípio da ampla defesa e o da proteção ao patrimônio público, a proteção do interesse público deve preponderar. Ademais, afirmam não haver prejuízo no direito de defesa, sendo razoável que o agente responsável pelo dano tenha zelo com relação às provas de sua conduta.

#### **2.1.1. A corrente que sustenta a prescritibilidade das ações de ressarcimento**

Para Emerson Gabardo, embora o ressarcimento ao erário seja uma manifestação do interesse público, não se deve afastar o direito real à ampla defesa e ao devido processo legal possuídos pelo indivíduo cuja responsabilidade pelo ato lesivo foi imputada. Dessa forma, não seria plausível afirmar que o cidadão tem condições de se defender de uma acusação proposta a qualquer tempo – o que ocorreria na ausência de prazos prescricionais. Além de ser uma questão de segurança jurídica e de garantia dos interesses

dos particulares, é também uma questão de justiça inerente ao interesse público primário, elemento esse que deve sempre ser o foco da atividade estatal.<sup>42</sup>

O autor ressalta que a Administração tem o dever de buscar a reparação pelos danos causados, porém deve haver um limite temporal para que isso possa ser feito. Esse tempo seria o marco para que os agentes públicos competentes cumpram sua obrigação e ajuízem a ação cabível, sob pena de incorrerem em falta – sendo que, não havendo prazo para tal, esses agentes nunca estariam em mora para com o seu dever. A prescritibilidade, nesse sentido, seria um forte incentivo para que as cobranças fossem feitas de forma mais célere e em maior quantidade.<sup>43</sup>

“Por óbvio, do ponto de vista lógico e sociológico, o estabelecimento de prazo favorece o Estado, e não o contrário (todavia, a visão moralista que encobre a tese da imprescritibilidade impede seus defensores de visualizar esta realidade). Entender, ainda, que o prazo de cinco anos é “pequeno” demais para que se prepare uma ação judicial é a prova mater do absurdo em que se situa a administração pública brasileira. Acreditar que a inexistência de prazo para a cobrança de dívidas é um mecanismo favorável ao interesse público é tão implausível quanto acreditar que a construção de presídios ou a aplicação da pena de morte são mecanismos adequados para fomentar a redução da criminalidade.”<sup>44</sup>

Bandeira de Mello credita sua mudança de opinião sobre esse tema à exposição do professor Gabardo, principalmente pelo argumento da mitigação da segurança jurídica. Para ele, a Constituição é clara ao estabelecer quais dispositivos são imprescritíveis – como a exemplo do art. 5º, incisos LII<sup>45</sup> e XLIV<sup>46</sup>, que tratam de crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional.

---

<sup>42</sup> GABARDO, Emerson. **A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stfsobre-a-imprescritibilidade-das-aco-es-de-ressarcimento-ao-erario>>. Acesso em out. 2019.

<sup>43</sup> GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni . **A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa**. Revista Jurídica- Unicuritiba, v. 1, p. 514-543, 2018. p. 533

<sup>44</sup> GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni . **A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa**. Revista Jurídica- Unicuritiba, v. 1, p. 514-543, 2018. p. 533

<sup>45</sup> Vide art. 5º, inciso LII da Constituição Federal: a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

<sup>46</sup> Vide art. 5º, inciso XLIV da Constituição Federal: constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

“Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 52, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) - e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida-, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.”<sup>47</sup>

Além disso, observa que há uma evidente intenção no art. 37, §5º em separar os prazos prescricionais de ilícitos propriamente ditos das respectivas ações de ressarcimento. A ressalva no final do mencionado dispositivo, em verdade, implicaria na necessidade de serem atribuídos prazos prescricionais autônomos para a pretensão ressarcitória do Estado, não podendo ser interpretado como uma previsão de imprescritibilidade:

“Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Dessarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. LII e LXIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) - e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida -, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.

Como explicar, então, o alcance do art. 37, § 5º? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal-expressada, de separar os prazos de prescrição do ilícito propriamente, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal.

Qual seria, então, o prazo prescricional a vigorar nos casos de dano ao erário?

Pensamos que os prazos prescricionais serão os mesmos acima apontados para a decretação de invalidade dos atos viciados. Cinco anos, quando não houver má-fé e dez anos, no caso de má-fé - sempre contados a partir do término do mandato do governante em cujo período foi praticado o ato danoso.”<sup>48</sup>

Gustavo Marinho de Carvalho também atenta para as previsões constitucionais expressas acerca da imprescritibilidade de pretensões, evidenciando que não é isso que

---

<sup>47</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1092

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 1093

ocorre com o artigo 37, §5º, por não haver qualquer menção explícita à ideia de imprescritibilidade. Ressalta também que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário nunca teve previsão no Direito brasileiro, mesmo em épocas em que a democracia e a segurança jurídica não tinham tanto espaço no ordenamento como nos dias atuais. Pelo contrário, a regra do sistema jurídico brasileiro sempre foi a *prescritibilidade*.<sup>49</sup>

Para ele, o instituto da prescrição é um meio de assegurar a estabilidade e a segurança das relações sociais mediante a definição de prazos para que se possa exercer determinada pretensão judicial. A imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado, então, não encontraria espaço no ordenamento, pois isso criaria obstáculos para a estabilização das relações sociais – um dos objetivos da atividade estatal.

“É sabido por todos aqueles que se ocupam em buscar as razões maiores do Direito que o homem, ao fugir de seu estado natural (onde preponderava a lei do mais forte), sempre teve em mira uma vida em que surpresas e instabilidades sociais fossem minoradas ao máximo. Isso porque não é da essência humana viver em um estado constante de incertezas e instabilidade, de vigilância constante sobre seus atos e, principalmente, em relação aos atos de seus pares e do Estado. O homem não compadece com uma vida cheia de desalentos. O homem busca estabilidade e segurança.

Como suscitado, uma das formas de se assegurar a estabilidade e a segurança das relações sociais dá-se justamente pela fixação temporal do exercício de uma pretensão judicial (= prescrição). E a razão é demasiadamente singela: nenhuma sociedade minimamente civilizada conseguiria desenvolver-se, se a qualquer instante cada um de seus partícipes pudesse ser demandado por fatos ocorridos no passado.

Como se nota, o instituto da prescrição visa justamente proteger o presente de fatos ocorridos no passado (= estabilidade jurídica). Daí porque não é compatível com o princípio da segurança jurídica a imprescritibilidade das pretensões judiciais ressarcitórias do Estado, vez que deixa o presente desguarnecido contra fatos ocorridos no passado, o que obstaculiza a estabilização das relações jurídicas pelo decurso do tempo – uma das facetas do princípio da segurança jurídica, conforme destacamos.”<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> CARVALHO, G. M.; VALIM, R. R. A. . **A Prescritibilidade da Pretensão Ressarcitória do Estado - Uma Leitura do art. 37, §5º da Constituição Federal**. In: Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo. (Org.). Tratado sobre o princípio da segurança jurídica. 1ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, v. , p. 769-780. p 770

<sup>50</sup> Ibid. p. 772

Evoca ainda a evolução redacional do art. 37, §5º. Analisando os trabalhos da Assembleia Constituinte, é possível encontrar algumas emendas que tinham como objeto o que hoje é a síntese do referido dispositivo, sendo que diversas delas foram rejeitadas ao prever expressamente a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Justificando a rejeição da emenda 36 de maio de 1987, a Comissão de Sistematização da Constituinte de 1988 argumentou da seguinte forma:

“[...] Quanto à imprescritibilidade, já tivemos oportunidade de refutá-la, pois a sua existência no ordenamento jurídico, justifica-se como instrumento estabilizador do direito. A fixação do termo inicial, a partir do restabelecimento da ordem democrática, por si, já serve para afastar a impunibilidade que, na atualidade, é uma constante.”<sup>51</sup>

Dessa forma, diante da baixa qualidade da redação do §5º do art. 37, Carvalho Filho entende que deve preponderar a interpretação mais favorável e compatível com o princípio da segurança jurídica. Pelo fato de a prescrição fazer parte desse princípio, as exceções à regra da prescritibilidade devem sempre ser expressas e claramente previstas, como ocorre no art. 5º incisos XLII e XLIV da Constituição Federal.<sup>52</sup>

Celso Ribeiro Bastos interpreta que as ações de ressarcimento são imprescritíveis. Entretanto, o autor critica a inexistência de prazo prescricional por também entender que a regra é a prescritibilidade das pretensões – sendo que, se assim fosse, o ajuizamento tempestivo das ações dependeria de maior ou menor diligência do órgão público ora lesado e que estaria interessado na reparação pelos danos sofridos.<sup>53</sup>

Para Georges Humbert, a interpretação do §5º do art. 37 deve ser feita de forma teleológica e sistemática, observando também o princípio da segurança jurídica. Com isso, a ressalva no final do dispositivo mencionado não implica na imprescritibilidade das ações de ressarcimento, mas sim na previsão de legislações diferentes: uma, quanto aos ilícitos praticados por agentes públicos ou terceiros e a outra apenas para a ação de ressarcimento, visando a proteção ao patrimônio público.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid. p. 774

<sup>52</sup> Ibid. p. 776

<sup>53</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**, 3º v. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 167

<sup>54</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage.. **Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário - estudo de casos. Interesse Público**, v. 55, p. 202-211, 2009. p. 206

Ressalta também que sustentar a imprescritibilidade é fazer pressupor haver bem jurídico mais relevante que a segurança jurídica – instrumento de pacificação social e estabilidade das relações. Dessa forma, afasta a ideia de que a proteção ao patrimônio público, sob a ótica pecuniária, é um bem jurídico mais relevante do que a moralidade e a probidade administrativa, em que as ações para apuração de irregularidades têm prazo prescricional definido.<sup>55</sup>

Ademais, a imprescritibilidade, além de sacrificar a segurança jurídica, ultrapassa os limites das partes e pode atingir também os sucessores dos réus condenados<sup>56</sup>. Para o autor, isso significa que esses sucessores poderão ser inesperadamente embaraçados por sanções decorrentes de atos praticados por seus antepassados – o que indiscutivelmente prejudica o direito de defesa dessas pessoas.<sup>57</sup>

### **2.1.2. Fundamentos da doutrina que defende a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado**

Segundo Emerson Garcia, o art. 37, §5º da Constituição Federal é claro ao estabelecer uma dicotomia de tratamento quanto à punição e à recomposição. Assim, apenas as sanções punitivas relativas ao ilícito praticado serão atingidas por prazos prescricionais, competindo à lei estabelecer esse marco temporal, ao passo que o ressarcimento do dano poderá ser perseguido a qualquer tempo.<sup>58</sup>

Isso porque a imprescritibilidade justifica-se pela *ratio essendi* do direito ora tutelado - a defesa do patrimônio público. Essa proteção, enquanto direito difuso, além de ter retirado o poder de disposição de legitimados a tutela-lo, também permitiu que essa pretensão pudesse ser exercida a qualquer tempo.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid. p. 208

<sup>56</sup> Vide art. 5º, inciso XLV da Constituição Federal: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”

<sup>57</sup> HUMBERT, Georges Louis Hage.. **Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário - estudo de casos. Interesse Público**, v. 55, p. 202-211, 2009. p. 207

<sup>58</sup> GARCIA, E.; ALVES, R. P. . **Improbidade Administrativa** - livro digital. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. n.p.

<sup>59</sup> Ibid

No mesmo sentido, Carvalho Filho sustenta que a proteção do patrimônio público foi a *ratio* do §5º do art. 37 da Constituição Federal, buscando afastar os riscos que a inércia do Estado em buscar o ressarcimento pelos danos causados pudesse produzir. Ressalta que o erário, como componente do patrimônio público, pertence a toda coletividade, sendo sua constituição fruto dos esforços e sacrifícios dos cidadãos enquanto administrados.<sup>60</sup>

A intenção do constituinte, então, foi a de buscar assegurar o patrimônio público ao invés de deixá-lo à mercê de prejuízos irreparáveis.<sup>61</sup> Isso seria fruto do método hermenêutico de ponderação de valores entre os princípios. Neste sentido, Carvalho Filho defende o oposto de George Humbert, pois acredita que quando a segurança jurídica e a proteção ao patrimônio público estão em conflito, prevalece o princípio da proteção ao erário.<sup>62</sup> Ademais, não há que se falar em supressão do direito de defesa, pois espera-se que o autor guarde a documentação probatória por tempo razoável.<sup>63</sup>

Reforça ainda que a inexistência de prazo prescricional para a pretensão ressarcitória frustra a “esperteza e a má-fé” que podem inspirar o agente público a causar prejuízos ao erário, escapando ileso de responsabilização indenizatória. Dessa forma, não poderia tal agente contar com o decurso do tempo e se socorrer ao instituto da prescrição para que não pudesse de fato ser punido – como muito indivíduos já costumam fazer, segundo o autor.

“Lamentamos divergir de semelhante interpretação. Vimos que a própria razão histórica do dispositivo demonstrou a vocação do Constituinte em considerar imprescritível a pretensão ressarcitória. Não julgamos acertada a inteligência de que se tenha pretendido apenas separar os prazos de prescrição dos ilícitos comuns e os de improbidade. A separação intencionada, já vimos, visa apenas a colocar de um lado o efeito sancionatório de ressarcimento de prejuízo e de outro os demais efeitos punitivos, todos previstos no art. 12 da Lei de Improbidade.

O alvo do mandamento constitucional foi, sem dúvida, a proteção do patrimônio público, que, em última instância, pertence a toda a coletividade. A nosso ver, andou bem o Constituinte, que, com

---

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 288

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.* p. 296

<sup>63</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 1524

semelhante disposição, impede que a esperteza e a má-fé inspirem o agente autor dos prejuízos ao erário a escapar, pelo decurso do tempo, de sua responsabilidade indenizatória, socorrendo-se do instituto da prescrição, como costumam fazer muitos indivíduos com algum tipo de responsabilidade – fato, aliás, do conhecimento geral. Por conseguinte, o art. 37, § 5º, da CF, estatuiu, de fato, situação jurídica de imprescritibilidade, tornando inextinguível a pretensão ressarcitória do Estado.

Em outro ângulo, não procede, em nosso entender, o fundamento de que a imprescritibilidade ofenda o direito de ampla defesa e o da segurança jurídica. É mister, nessa matéria, empregar o método hermenêutico da ponderação de valores, em ordem a que, harmonizados os princípios (da segurança jurídica e da proteção ao patrimônio público), possa, em certas circunstâncias, prevalecer a incidência de um sobre o outro. No caso de ato lesivo ao erário, preferiu o Constituinte dar prevalência ao princípio da proteção ao erário.”<sup>64</sup>

Criticando a posição de Bandeira de Mello sobre o tema, que defende ser a prescritibilidade uma questão de segurança jurídica, Di Pietro afirma que tal premissa lhe parece frágil, tendo em vista que norma constitucional claramente optou pela proteção ao patrimônio público. Com isso, a imprescritibilidade representa um alerta aos agentes públicos ou particulares quanto ao exercício de suas funções, pois eles poderão ser responsabilizados e estarão sujeitos a responder pelos prejuízos causados ao erário a qualquer tempo.<sup>65</sup>

A autora não descarta que a imprescritibilidade possa vir a causar prejuízos ao princípio da segurança jurídica, porém atenta que o princípio que prevalece nesse assunto é o do interesse público na proteção do erário ora lesionado. Ademais, assim como Carvalho Filho, Di Pietro afirma que o agente deve ter o mínimo de prudência em preservar as provas que possam auxiliar no seu direito de defesa.<sup>66</sup>

Já para Emerson Moura, não prospera o argumento daqueles favoráveis à prescritibilidade com relação à evolução redacional do §5º do art. 37 no âmbito da Assembleia Constituinte – em que algumas emendas que pretendiam incluir a imprescritibilidade no referido dispositivo foram rejeitadas. Isso porque a Constituição gradualmente vai se distanciando da conjuntura histórica e política da época em que foi

---

<sup>64</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 296

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 1. p.1126

<sup>66</sup> *Ibid.* p.1126

redigida e promulgada, sendo mais importante interpretar a norma sistematicamente do que analisar a vontade subjetiva do constituinte originário.<sup>67</sup>

Assim, a interpretação sistemática implica necessariamente na observância dos princípios da primazia e da indisponibilidade do interesse público, razão pela qual a imprescritibilidade da ação de ressarcimento figura como mecanismo para a preservação do patrimônio público. Caso assim não fosse, estaria o ordenamento indo contra o regime jurídico que fundamenta a própria Administração Pública.<sup>68</sup>

O autor atenta ainda para os prazos a serem considerados caso a interpretação adotada fosse a da prescritibilidade. Frente à inexistente disposição legal quanto ao prazo de prescrição da ação de ressarcimento, remeter-se-ia, a título de referência, a regra especial de reparação em face da Fazenda Pública<sup>69</sup>, que é de cinco anos, ou a regra geral de reparação civil<sup>70</sup>, de três anos.<sup>71</sup>

Isso implicaria na equiparação da pretensão dos particulares com a pretensão da Administração Pública, igualando assim o interesse privado com o interesse público em recompor o patrimônio lesado, fruto dos esforços de toda a coletividade. Isso vai contra até mesmo as prerrogativas que a Administração possui em âmbito processual, como a adoção de prazos diferenciados para manifestações do Estado e a remessa necessária das sentenças contrárias ao seu interesse.<sup>72</sup>

Dessa forma, o autor sustenta a evidente opção constitucional em diferenciar a pretensão ressarcitória do Estado da regra geral da prescritibilidade, razão pela qual a

---

<sup>67</sup> MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. **Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014. p. 446

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Vide art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, que dispõe que “as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”

<sup>70</sup> Vide art 206, §3º, inciso V do Código Civil, que dispõe que prescreve em três anos a pretensão de reparação civil

<sup>71</sup> MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. **Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado**. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014. p. 466

<sup>72</sup> Ibid. p. 467

ressalva constitucional quanto à imprescritibilidade represente forma de proteger o interesse público ora ligado ao patrimônio público.<sup>73</sup>

José Afonso da Silva comenta que a prescritibilidade, ou seja, a perda da exigibilidade de direito pela inércia do titular, é um princípio geral do ordenamento jurídico. Até mesmo a Administração, se não faz isso de forma tempestiva, acaba por perder o seu *ius perseguendi*. Isso é o que ocorre na primeira parte do §5º do art. 37 da Constituição Federal.

Entretanto, o autor reconhece que nem tudo prescreverá, tendo o constituinte dado o prêmio da imprescritibilidade ao administrador inerte para com o seu dever de perseguir o ressarcimento pelo dano sofrido – ainda que destoante de princípios jurídicos que não socorrem quem fica inerte.<sup>74</sup>

## **2.2. A evolução jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal**

A primeira vez que o Supremo Tribunal Federal apreciou a controvérsia existente quanto ao art. 37, §5º da Constituição Federal foi no âmbito do Mandado de Segurança (MS) n. 26.210/DF<sup>75</sup>, julgado em 04/09/2008. No caso concreto, discutiu-se o Acórdão n. 2.967/2005 do Tribunal de Contas da União (TCU) que condenou a impetrante à devolução de valores devido ao descumprimento de sua obrigação de voltar ao país após o término de sua bolsa de estudos no exterior, que foi concedida pelo Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq).

Dentre outros fundamentos para a concessão da segurança, a impetrante alegava a prescrição da pretensão ressarcitória do órgão, com fulcro no art. 1º do Decreto 20.910/32, que prevê o prazo de cinco anos para que os entes públicos possam cobrar valores a eles devidos. Entre a conclusão da bolsa e a primeira comunicação do CNPq com a impetrante sobre a abertura de processo administrativo para cobrança, passaram-se cerca de sete anos – dois anos a mais do que o previsto no artigo supracitado.

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37.ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n.76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 682

<sup>75</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 26.210-9-DF**. Plenário, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 04/09/2008

Enfrentando a questão da prescritibilidade, o ministro Ricardo Lewandowski, relator do caso, entendeu que a parte final do §5º do art. 37, que ressalva as ações de ressarcimento ao erário da ideia de prescritibilidade constante na primeira parte do dispositivo, garantiria a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória dos entes públicos pelos danos causados. Ademais, remeteu-se as lições do professor José Afonso da Silva, já comentadas no tópico anterior desta obra, que reconhece a imprescritibilidade decorrente da ressalva constitucional do §5º, ainda que destoante de outros princípios constitucionais.

O relator também interpretou de forma extensiva a responsabilização das pessoas que seriam contempladas pela referida norma. Para ele, os agentes públicos não seriam os únicos passíveis de ser condenados a ressarcir, fato que abarcaria também os cidadãos comuns que causassem prejuízos ao erário – entendimento também defendido pela Procuradoria-Geral da República na época. Caso a hipotética limitação ocorresse, representaria evidente e injustificável quebra do princípio da isonomia – algo certamente não desejado pelo legislador constituinte, segundo Lewandowski.

Voto divergente foi proferido pelo Ministro Marco Aurélio. Primeiramente, atenta para a inércia do CNPq em apurar a questão da impetrante, que ignorou prazo de término do curso e o prazo de apresentação da tese, deixando assim de acionar a Advocacia-Geral da União para que ajuizasse a ação de cobrança do débito.

Em seguida, o ministro adentra na questão do ressarcimento, afirmando que não coloca na mesma categoria as questões patrimoniais relativas ao ressarcimento e as previsões constitucionais expressas que afastam a regra da prescrição. Com isso, comenta que o constituinte de 1988, quando desejou que determinada disposição fosse imprescritível, assim o fez, sendo inconcebível pensar que a intenção foi deixar possíveis devedores do erário passíveis de serem processados a qualquer momento.

Cabe comentar sobre o voto do ministro Cezar Peluzo, que, apesar de acompanhar o voto do relator no sentido de denegar o Mandado de Segurança, por ter dúvidas quanto à data de início da pretensão, expôs sua interpretação quanto à cláusula constitucional em comento. De início, salienta que a norma estabelece uma clara exceção ao princípio de

limitação de prazo para o exercício das pretensões, requisito da segurança jurídica e da paz social.

Dessa forma, no entender do ministro, essa hipótese excepcional não deveria abarcar qualquer ilícito, e sim ilícitos decorrentes de crimes danosos ao erário, ou seja, ilícitos criminais que culminam em lesão patrimonial do Estado. Isso porque se tratam de ilícitos graves na ordem jurídica, tendo a Constituição entendido que, se tratando desse tipo de ilícito, as ações de ressarcimento não prescreveriam.

Ao final, por maioria dos votos, restou vencido o voto do min. Marco Aurélio, tendo prevalecido o voto do relator min. Ricardo Lewandowski, no sentido de reconhecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, à luz da parte final do art. 37, §º da Constituição Federal.

No âmbito do TCU, a primeira aplicação da interpretação proferida pelo STF no MS 26.210 se deu no Acórdão 2.709/2008, no âmbito da Tomada de Contas Especial n. 005.378/2000-2, nos seguintes termos:

“Considerando que o STF, intérprete maior e guarda da Constituição, já se manifestou no sentido de que a parte final do § 5º do art. 37 da Carta Política determina a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, não me parece razoável adotar posição diversa na esfera administrativa.”

Posteriormente, foi apresentado na Corte de Contas o projeto de súmula 63/2010, que, após sua aprovação pelo Acórdão 2.166/2012<sup>76</sup>, criou a Súmula TCU 282, cuja redação final estabeleceu que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis.” – ainda vigente no referido tribunal.

Outro importante julgamento sobre a interpretação do art. 37, §5º da Constituição Federal foi o do Recurso Extraordinário (RE) n. 669.069/MG<sup>77</sup>, cujo início dos trabalhos

---

<sup>76</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2166/2012. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 15/08/2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 ago. 2012

<sup>77</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 669.069-MG. Plenário, rel. min. Teori Zavascki, j. 03/02/2019

ocorreu em 12/11/2014. Nele, foi apreciado o recurso interposto pela União Federal em face de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1) que, ao manter a sentença de origem, reconheceu a prescritibilidade da ação de ressarcimento por danos materiais fundada em um acidente automobilístico – que ocorreu em outubro de 1997, ao passo que o ajuizamento da ação se deu 11 anos depois, em setembro de 2008.

Em suas razões, o recorrente alegava que as ações ressarcitórias que objetivam a restituição do patrimônio público, ainda que direcionadas contra particulares, não estariam cobertas pelo manto da prescrição, devido à ressalva constante na cláusula constitucional supramencionada, que teria por fundamento a supremacia e a indisponibilidade do interesse público.

A matéria foi submetida à apreciação do Plenário Virtual do Tribunal, tendo sido reconhecida a existência de repercussão geral sobre essa questão em 03/08/2013, cuja tese era a “imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa” (Tema 666).

Para o relator, ministro Teori Zavascki, a parte final do §5º demonstra uma nítida intenção de tornar imprescritíveis as ações de ressarcimento, como forma de conter eventuais iniciativas do legislativo displicentes com os cofres públicos. Por outro lado, não acha adequado atribuir à imprescritibilidade um caráter ilimitado, seja pelo conteúdo material da pretensão ou pela causa que deu origem à lesão do erário.

Para ele, se mostra mais compatível com o sistema jurídico atribuir sentido estrito aos ilícitos de que trata o art. 37, §5º, firmando assim o entendimento de que a imprescritibilidade desse dispositivo incide apenas sobre as ações de ressarcimento que decorram de atos de improbidade e ilícitos penais.

Analisando o caso concreto, vê que o ilícito cível em questão, ainda que tenha causado prejuízo ao erário, não tem um alto grau de reprovabilidade e nem atenta conta os princípios constitucionais que resguardam a Administração Pública. Isto posto, entende que não seria adequado submeter esse tipo de conduta à excepcionalidade da

imprestabilidade, devendo então ser adotado o prazo prescricional comum do Código Civil<sup>78</sup>, razão pela qual negou provimento ao recurso.

Ao final, propõe a fixação da seguinte tese:

“a imprescritibilidade a que se refere o art. 37, § 5º, da CF diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos ao erário decorrentes de atos praticados por qualquer agente, servidor ou não, tipificados como ilícitos de improbidade administrativa ou como ilícitos penais.”

(RE 669069 ED, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 16/06/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-136 DIVULG 29-06-2016 PUBLIC 30-06-2016)

O ministro Luís Roberto Barroso seguiu o voto do relator, porém fez uma importante ressalva quanto à tese proposta. Isso porque entendeu que essa tese ultrapassou os limites do caso apreciado no julgamento – não tendo nenhuma discussão sobre improbidade administrativa ou ilícito criminal. A ausência de contraditório quanto a esses dois assuntos no processo não tornaria a questão madura o suficiente para que pudesse ser feita uma sistematização do tema. Dessa forma, propõe a seguinte tese: “é imprescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito cível.”

A proposta de limitação da tese para os ilícitos de natureza cível, deixando a improbidade e os ilícitos penais para outro momento, foi questionada por parte dos ministros, por entenderem que pelo menos a questão de improbidade constava na discussão do processo, tanto é que foi reconhecida a repercussão geral da teses que contemplava a imprescritibilidade dos atos ímprobos.

Havia também menção de improbidade no acórdão do TRF1, conforme apontou o min. Teori, ainda que o caso se tratasse de um simples ilícito cível. Após o pedido de vista do min. Dias Toffoli, o julgamento retornou em 03/02/2016.

A divergência foi apresentada pelo min. Edson Fachin. Primeiramente, ele demonstra que considera que o art. 37, §5º esteja no rol das previsões constitucionais

---

<sup>78</sup> Art 206, §3º, inciso V do Código Civil, que dispõe que prescreve em três anos a pretensão de reparação civil

sobre imprescritibilidade - ainda que não de forma expressa como nos outros dispositivos. Na verdade, o que está expresso nesse artigo é a ressalva em seu final para a recomposição do patrimônio público.

Essa escolha do constituinte originário, além de fazer constar a boa governança em âmbito constitucional, garante a proteção da coisa pública, que muitas vezes é tratada com desdém pelos agentes particulares ou estatais envolvidos. Segundo ele, a imprescritibilidade da pretensão ressarcitória nada mais é do que um ideal republicano, em que ninguém, ainda que pelo transcurso do tempo, ficará autorizado a causar ilicitamente prejuízos ao erário. O ministro também afasta a hipótese de restrição da imprescritibilidade aos atos de improbidade ou criminais, devendo essa regra ser estendida a todos os ilícitos que lesem o patrimônio público.

Por fim, propôs como tese que a “imprescritibilidade da pretensão ao ressarcimento ao erário prevista no art. 37, §5º da Constituição da República, alcança todo e qualquer ilícito, praticado por agente público, ou não, que cause prejuízo ao erário”.

Ao final prevaleceu a tese do min. Teori, que reconheceu a prescrição da matéria debatida. Entretanto, os ministros aderiram à proposta de tese de repercussão geral do min. Barroso, firmando no STF o entendimento de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil” (Tema 666).

Por fim, a última ocasião em que a Suprema Corte apreciou a imprescritibilidade do ressarcimento do patrimônio público se deu no âmbito do Recurso Extraordinário (RE) 852.475/SP, que discutiu a interpretação do art. 37, §5º no tocante às ações tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, conforme será visto adiante.

### **3. O reconhecimento da imprescritibilidade da ação do ressarcimento do dano ao erário e seus efeitos**

#### **3.1. A tese da imprescritibilidade por ato doloso na improbidade administrativa**

O RE 852.475/SP<sup>79</sup> foi interposto pelo Ministério Público em face do acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que reconheceu a prescritibilidade da ação de improbidade quanto aos réus, que eram ex-servidores públicos, que teriam alienado bens móveis abaixo de preço de mercado - ainda que o procedimento licitatório próprio para tal tenha sido respeitado. Esse acórdão deu provimento à apelação interposta pelos réus, cujo juízo *a quo* afastou a prescrição.

O *Parquet* sustentou que, ainda que sanções previstas na Lei de Improbidade estivessem prescritas, tal condição não afetaria a pretensão ressarcitória quanto aos valores discutidos, vez que o §5º do art. 37 da Constituição Federal dispõe expressamente sobre a imprescritibilidade dessas ações na segunda parte de sua redação. Requereu ainda a existência de repercussão geral quanto à matéria, de modo a enfrentar a impunidade de atos que lesam o Tesouro, uma vez que este é composto pela contribuição dos integrantes da sociedade.

Tanto o Procurador-Geral da República, quanto a União se manifestaram a favor da procedência do recurso, atentando ao fato de que não seria possível reconhecer a prescrição do ressarcimento de prejuízos decorrentes de atos de improbidade administrativa. A União alegou ainda que:

“a mera descrição dos fatos, com indícios da prática de improbidade, é o necessário para que seja reconhecida a imprescritibilidade dessas ações, as quais também têm requisitos distintos da ação de improbidade, seja quanto ao procedimento (não há defesa preliminar), seja quanto à flexibilização do ônus da prova”

---

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 852.475-SP. Plenário, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 02/08/2018

O tema foi submetido ao Plenário Virtual do STF em 29/04/2016, tendo os ministros reconhecido a repercussão geral do tema. O julgamento, entretanto, foi iniciado dois anos depois, em 02/08/2018.

O ministro Alexandre de Moraes, relator do caso, inicia o seu voto com uma ampla conceituação sobre a improbidade administrativa no ordenamento jurídico e a importância dessa prática ser combatida, de forma a mitigar a atuação de agentes públicos em detrimento do Estado. Em seguida, passa a relatar o que para ele é um grande problema quanto à recomposição do patrimônio público, que são as ações autônomas de ressarcimento ao erário pelas práticas de improbidade administrativa.

Nessas ações, comenta o ministro, os autores legitimados apontam de forma genérica as condutas dos agentes, sem a discussão sobre o elemento subjetivo ou qualquer indicação de que o réu tivesse a intenção de praticar o ato ímprobo, fazendo com que ele seja responsabilizado objetivamente apenas por exercer determinado cargo ou função. Isso seria indevido, pois a análise da responsabilidade do agente supostamente ímprobo necessariamente deve apontar seus fatos e imputações, por não haver responsabilidade objetiva que possibilite a aplicação das sanções previstas na lei de Improbidade.

Ademais, sustenta ser temerosa a ideia de permitir o ajuizamento de uma ação exclusivamente para o ressarcimento dos cofres públicos, vez que a Constituição prevê que essa obrigação decorre de uma condenação pela improbidade praticada, o que necessariamente requer o reconhecimento da responsabilidade subjetiva através do devido processo legal.

Em meio às divergências nessa seara, entende que o caminho menos danoso seria ampliar a defesa na própria ação civil de improbidade, ainda que desrespeitado o prazo para a sua propositura.

Afirma também que, na hipótese em que a responsabilização do agente for feita de forma objetiva, sem a comprovação da participação do agente público ou de terceiro, resultando no afastamento do elemento subjetivo, não seria possível afirmar que a conduta desse agente foi direcionada à prática de corrupção, restando descaracterizado o ato de improbidade, afastando assim sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, o que inclui a

recomposição do patrimônio público. Com isso, a condenação por improbidade e a aplicação das sanções correlatas só poderá ocorrer quando presente o elemento subjetivo, observando a ampla defesa e o contraditório – requisitos inafastáveis.

O relator também aborda a problemática da segurança jurídica, princípio do qual decorre a regra da prescritibilidade. Defende que a imprescritibilidade no ordenamento, principalmente com relação a questões patrimoniais, sempre será uma excepcional anomalia no sistema jurídico, a exemplo dos dispositivos constitucionais que preveem expressamente essa determinação, quais sejam, os incisos XLII<sup>80</sup> e XLIV<sup>81</sup> do artigo 5º, previsões que inclusive se atêm ao campo do direito penal.

Quanto à questão redacional do §5º do art. 37, afirma que a sua literalidade não tem o condão de fazer valer a imprescritibilidade de qualquer ação de ressarcimento, seja pela prática de ilícitos cíveis ou ímprobos. A interpretação do texto constitucional teria que ser feita em conjunto com as normas vigorantes, reconhecendo uma homogeneidade equilibrada do ordenamento jurídico - o que também estaria alinhado com o espírito do dispositivo. Ainda nesse sentido, Alexandre se socorre ao histórico da Assembleia Constituinte, que afastou a imprescritibilidade de forma inequívoca, privilegiando assim a segurança jurídica.

Ainda quanto ao dispositivo supracitado, o relator apresenta outra interpretação quanto à expressão “ressalvadas”, que na verdade se trataria de uma norma de transição relativa aos atos de improbidade administrativos ocorridos antes da edição da Lei n. 8.429/1992.

Apesar de não existir uma tipificação específica antes de 1992 para os atos ímprobos, desde a década de 1940 já existiam ações de ressarcimento vinculadas à ideia de improbidade administrativa, como, por exemplo, o artigo 141, §3º da Constituição de 1946, que previa o sequestro e perdimento de bens caso constatado enriquecimento ilícito de agentes públicos por atos típicos de sua função.

---

<sup>80</sup> Vide art. 5º, inciso LII da Constituição Federal: a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei;

<sup>81</sup> Vide art. 5º, inciso XLIV da Constituição Federal: constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

Com o advento da Lei de Improbidade Administrativa, que deu eficácia ao §4ª da Constituição Federal, apenas os atos praticados após sua edição poderiam considerados ímprobos, o que para o ministro colocaria as ações de ressarcimento pretéritas em um vácuo jurídico. O §5º, então, teria solucionado essa questão, recepcionando essas ações de ressarcimento e criando a possibilidade de que elas pudessem continuar existindo após promulgada uma nova Constituição.

Ao final, conclui que não há qualquer previsão de imprescritibilidade nos §§ 4º e 5º do artigo 37 para as ações de ressarcimento ao erário decorrente da condenação por improbidade administrativa, devendo ser observados os prazos prescricionais definidos no artigo 23 da Lei n. 8.429/1992, cuja redação inclusive prevê que esses prazos se aplicam “às ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas” nessa lei – previsão que inevitavelmente inclui a pretensão ressarcitória. Por essas razões, o relator votou pelo desprovimento do Recurso Extraordinário.

O voto divergente novamente veio pelo ministro Edson Fachin, que no âmbito do RE n. 669.069/MG já tinha sido o principal defensor da tese da imprescritibilidade do ressarcimento.

Primeiramente, relembra a previsão expressa quanto à ressalva da pretensão ressarcitória do poder público. Essa seria uma excepcionalidade à regra de prescricibilidade, juntamente com outros dispositivos constitucionais expressos, à luz da proteção do interesse público.

Reafirma também que essa cláusula não se restringe à natureza dos ilícitos que atingem o erário, bastando tão somente haver o dano ao patrimônio público para que seja possível a ação de recomposição.

Para ele, distinguir a natureza desses ilícitos, incidindo o instituto da imprescritibilidade em apenas algumas espécies, seria uma ação atentatória contra a segurança jurídica. Isso porque os ideais republicanos constitucionais asseguram que ninguém será autorizado a prejudicar o erário, independentemente do transcurso do tempo, devendo ser obrigado a ressarcir-lo quando verificado o dano. Com isso, a principal

questão não seria atribuir um ônus probatório eterno ao réu, mas sim proteger a coisa pública, da qual ele igualmente figura como titular. Portanto, o ministro negou provimento ao recurso.

Proferidos os demais votos, o posicionamento do tribunal no primeiro dia de julgamento parecia já estar definido quanto à possibilidade de prescrição das ações de ressarcimento. Com fundamentações semelhantes, acompanharam o relator Alexandre de Moraes os ministros Luiz Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes, representando assim a maioria do plenário, ao passo que os votos divergentes foram proferidos pelos ministros Edson Fachin e Rosa Weber.

O julgamento foi retomado poucos dias depois, em 08/08/2018, momento em que ocorreu uma reviravolta no tema. Logo no início da sessão, os ministros Barroso e Fux comentaram que receberam algumas manifestações do Ministério Público, e que por isso estariam cogitando mudar seus posicionamentos pretéritos.

O ministro Fux, ao defender inicialmente a prescritibilidade, sustentou que a Constituição Federal, ao desejar estabelecer uma conduta como imprescritível, o fez de forma expressa. Assim, caso uma norma não tenha mencionado categoricamente a ausência de prescrição, isso não poderia ser criado pela via judicial, pois representaria ignorar a vontade do legislador constituinte. Entretanto, ao mudar seu posicionamento, justificou que analisou a questão sob a ótica cível, assim como fez no (RE) n. 669.069/MG.

Lembrou também da jurisprudência que ajudou a consolidar no âmbito do Superior Tribunal de Justiça quando lá atuava, no sentido de reconhecer como imprescritível apenas a reparação do dano ao erário, mantendo a possibilidade de prescrição quanto às demais sanções. Argumentou também que a gestão da coisa pública deve observar os princípios constitucionais da moralidade e do republicanismo. Com isso, pediu vênias aos seus colegas e retificou o seu voto, negando provimento ao recurso.

Já o ministro Barroso, tanto nesse, quanto em julgamentos anteriores, entendia que a regra geral do ordenamento era a prescritibilidade das pretensões. Ele entendia que as hipóteses constitucionais eram expressas, e que o artigo 37, §5º, por não ter uma clara

menção no sentido da imprescritibilidade, não poderia ser interpretada como se o tivesse. Frente à ambiguidade na redação do referido dispositivo, o ministro defendia que a segurança jurídica fosse utilizada como vetor interpretativo, de forma a reconhecer a prescritibilidade da pretensão ressarcitória por ato de improbidade.

Justificando a mudança em seu voto, Barroso diz que teve a oportunidade de ler o memorial apresentado pela Procuradora-Geral da República, em que se demonstravam as dificuldades na recuperação de valores desviados dos cofres públicos.

Havendo então a possibilidade de se demonstrar judicialmente o produto do ato ímprobo, entendeu que não seria possível conservar essas quantias nas mãos daqueles que praticaram o desvio, afastando o direito de o Estado buscar o ressarcimento.

O ministro também apresentou um importante elemento em sua tese, que veio a restringir a abrangência do voto do relator – a qual ele estava seguindo. A proposta foi a de limitar a imprescritibilidade apenas aos atos de improbidade administrativa dolosos, excluindo, portanto, os culposos, que estão previstos no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 – dispositivo que admite ambas as modalidades. Justifica essa decisão por acreditar que a modalidade culposa abarca falhas humanas não intencionais que causam prejuízo ao Estado, hipótese em que prescritibilidade não é razoável.

A observação do ministro Barroso quanto aos atos culposos, inclusive, motivou o relator a aditar o seu voto, de forma a incluir o vocábulo “doloso”. Dessa forma, a tese final proposta pelo relator Edson Fachin foi a de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao Erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (Tese 897). Seguiram essa tese os ministros Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux, Celso de Mello e Carmem Lúcia, restando vencidos os ministros Alexandre de Moraes, Dias Toffoli, Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

Outra importante questão definida nesse julgamento foi a natureza da ação de ressarcimento. Conforme a exposição do ministro Alexandre de Moraes em seu voto, eram ajuizadas ações autônomas de ressarcimento em que a mera descrição dos fatos já era suficiente para declarar o réu como ímprobo - afastando assim todo o rito do

contraditório existente nas ações de improbidade. O que se tinha a partir disso era uma responsabilização objetiva implícita do agente público.

Essa discussão ficou em segundo plano no julgamento, tendo o relator, por diversas vezes, questionado os seus colegas sobre o rito a ser seguido. A conclusão foi a de que a ação adequada seria a ação de improbidade, garantindo o contraditório, a ampla defesa e a necessidade de ser comprovada a prática das condutas previstas na lei, ainda que somente a sanção de ressarcimento ao erário possa ser aplicada, restando prescritas as demais punições. Declarar-se-á uma prática de improbidade autorizadora da condenação em recompor o erário – o que na prática ainda é uma condenação por improbidade administrativa.

### 3.2. A fixação do dolo para efeitos da condenação

A proposta do ministro Barroso, de fato, foi uma inovação interpretativa, visto que o §5º do artigo 37 da Constituição Federal não faz qualquer diferenciação entre os atos de improbidade praticados com dolo ou culpa. Defendeu essa escolha sob o argumento de que, além de utilizar a norma jurídica na tomada de decisões, o julgador também deve observar os valores fundamentais atrelados ao caso que se está discutindo. A obrigação do juiz, nesse sentido, seria a de efetivar esses valores e interpretar a norma com base neles.

Criticando tal posicionamento, Carvalho Filho afirma que

“(..) a decisão tem menor abrangência do que a norma constitucional, razão por que, segundo entendemos, a imprescritibilidade deve irradiar-se sobre qualquer ato de improbidade danoso, tanto praticado por dolo como por culpa.”<sup>82</sup>.

Já para Emerson Garcia, que sempre militou pela prescritibilidade, “(..) tal distinção é fruto da imaginação fértil do ministro e por óbvio não está prevista na Constituição. Mas foi uma sacada de mestre”<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 1525.

<sup>83</sup> GABARDO, Emerson. **A nova decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por ato de improbidade**. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson->

Entende-se por dolo uma conduta direcionada a um resultado ilícito, que diverge tanto de determinações legais, quanto dos princípios que a ela são correlatos. Para Sergio Cavalieri Filho, dolo “é a vontade conscientemente dirigida à produção de um resultado ilícito. É a infração consciente do dever preexistente, ou o propósito de causar dano a outrem”<sup>84</sup>. Ou seja, ao agir dolosamente, o agente tem plena consciência de que está praticando um ato ilícito, contrário ao dever jurídico existente, mas o faz para alcançar os fins desejados.<sup>85</sup>

Por outro lado, a culpa é um erro de conduta que, ainda que venha a causar danos a terceiros, não possui a intenção do agente em prejudicar o direito lesionado. Nas lições de Caio Mário, “culpa como um erro de conduta, cometido pelo agente que, procedendo contra direito, causa dano a outrem, sem a intenção de prejudicar, e sem a consciência de que seu comportamento poderia causá-lo.”<sup>86</sup>

Cavalieri Filho ainda faz um paralelo entre o dolo e a culpa, destacando como principal diferença a intenção do agente no momento da execução da conduta que veio a gerar um dano.

“Tanto no dolo como na culpa há conduta voluntária do agente, só que no primeiro caso a conduta já nasce ilícita, porquanto a vontade se dirige à concretização de um resultado antijurídico - o dolo abrange a conduta e o efeito lesivo dele resultante -, enquanto que no segundo a conduta nasce lícita, tornando-se ilícita na medida em que se desvia dos padrões socialmente adequados. O juízo de desvalor no dolo incide sobre a conduta, ilícita desde a sua origem; na culpa, incide apenas sobre o resultado. Em suma, no dolo o agente quer a ação e o resultado, ao passo que na culpa ele só quer a ação, vindo a atingir o resultado por desvio accidental de conduta decorrente de falta de cuidado.”<sup>87</sup>

---

gabardo/a-nova-decisao-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-do-ressarcimento-ao-erario-por-ato-de-improbidade>. Acesso em out. 2019.

<sup>84</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**, 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 32.

<sup>85</sup> Ibid. p. 33.

<sup>86</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade civil**. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 98

<sup>87</sup> CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**, 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 32.

No âmbito cível, ainda que exista a diferenciação entre dolo e culpa ora exposta, esses elementos se equiparam sob o aspecto da responsabilização por danos causados, não havendo qualquer distinção entre eles nesse momento.<sup>88</sup> Entretanto, no domínio da Lei de Improbidade Administrativa, analisar o dolo ou a culpa de um agente infrator é indispensável para a avaliação da conduta do agente.

Isso porque o artigo 10 da Lei 8.429/1992<sup>89</sup>, que trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, prevê que o elemento subjetivo dessa conduta pode ser tanto o dolo quanto a culpa. Para Marino Pazzaglini, no entanto, a previsão da modalidade culposa não possibilita que todas as condutas elencadas nesse dispositivo possam ser configuradas como culposas.

O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacífico no sentido de reconhecer a possibilidade da presença do elemento culpa apenas quanto ao artigo 10, ao passo que nas hipóteses dos artigos 9º e 11, por ausência de previsão expressa, deve ser comprovado apenas o dolo do agente.

Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10.

(STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011).

A improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. 2. Dessa atuação malsã do agente, ademais, deve resultar (i) o enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9º . da Lei 8.429 /92), (ii) a ocorrência de prejuízo ao Erário (art. 10 da lei 8.429 /92) ou (iii) a infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da Constituição e 11 da Lei 8.429 /92).

(STJ, AgRg no AREsp 83233/RS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Publicação em 3/6/2014).

---

<sup>88</sup> Ibid. p. 39.

<sup>89</sup> Art. 10 da Lei 8.429/1992: Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Esses entendimentos fornecem duas grandes premissas. A primeira é a de que não basta uma simples conduta culposa para a condenação por ato de improbidade que cause prejuízo ao erário, devendo ser comprovada a culpa grave do agente. Para Flávio Tartuce, a culpa grave é aquela cuja ação do indivíduo é tão evidente que faz parecer incontestável sua culpa<sup>90</sup>:

Na culpa lata ou culpa grave, há uma imprudência ou negligência crassa. O agente até que não queria o resultado, mas agiu com tamanha culpa de tal forma que parecia que o quisesse. Em casos tais, o efeito é o mesmo dolo, ou seja, o ofensor deverá pagar indenização integral (a culpa grave equipara-se ao dolo – culpa lata dolus aequiparatur).

Dessa forma, não será qualquer equívoco praticado na execução das atividades de um agente público que ensejará sua condenação por improbidade. Ainda que ocorram, existem diversos mecanismos sancionatórios no âmbito administrativo que podem servir de resposta para o ato.

Como bem ressalta Daniel Amorim Assumpção, “a interpretação da legislação de improbidade deve ser feita à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, tanto na tipificação das condutas quanto na aplicação das sanções”<sup>91</sup>, razão pela qual entende ser razoável sanção de improbidade apenas em caso de culpa grave.

A segunda questão que se evidencia é a adoção de uma máxima do Direito Penal, segundo a qual a modalidade culposa só pode ser reconhecida quando constar expressamente no dispositivo sancionador. Trata-se da excepcionalidade do crime culposos. Cezar Roberto Bitencourt comenta essa regra afirmando que, quando inexistente essa previsão em um determinado dispositivo, não há que se falar em responsabilização pelo elemento subjetivo culposos.

“As legislações modernas adotam o princípio da excepcionalidade do crime culposos, isto é, a regra é de que as infrações penais sejam imputadas a título de dolo, e só excepcionalmente a título de culpa e, nesse caso, quando expressamente prevista a modalidade culposa da figura delituosa (art. 18, parágrafo único). Com a simples análise da norma penal incriminadora, constata-se este fenômeno: quando o

---

<sup>90</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito civil, v.2: direito das obrigações e responsabilidade civil**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1. p. 442

<sup>91</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, R. . **Manual de Improbidade Administrativa**. 6. ed. São Paulo: Método, 2017. p. 126.

Código admite a modalidade culposa, há referência expressa a essa figura; quando não a admite, silencia a respeito da culpa. Por isso, quando o sujeito pratica o fato culposamente e a figura típica não admite a forma culposa, não há crime.”<sup>92</sup>

Isso significa que, à luz da interpretação da Suprema Corte pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento por atos de improbidade dolosos, apenas as práticas dispostas no artigo 10 da Lei 8.429/1992, em tese, poderiam ser cobertas pelo manto da prescrição, restando imprescritíveis as demais.

Caso a regra da excepcionalidade da modalidade culposa fosse superada, outros dispositivos tipicamente dolosos também poderiam ser reconhecidos como culposos, como, por exemplo, o artigo 11 do Lei 8.429/1992<sup>93</sup>, que contempla os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública - ampliando assim a incidência da prescrição da pretensão ressarcitória para as demais práticas previstas na Lei de Improbidade.

Outra questão que se impõe é a da comprovação do dolo no âmbito de uma ação de improbidade. Isso porque a definição pelo juízo quanto ao elemento subjetivo da conduta só deve ocorrer ao final do processo, após as fases instrutória e probatória, ou seja, depois que ambas as partes tiverem a oportunidade de expor suas razões. Nesse caso, a prescritibilidade ou não da ação de ressarcimento só poderá ser analisada nesse momento final.

Assim, cabe lembrar um dos principais argumentos da corrente que defende a prescrição das ações de ressarcimento, que é a impossibilidade de o agente supostamente

---

<sup>92</sup> BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal : parte geral**. 22. ed.rev., ampl. e atual. – São Paulo. Saraiva, 2016. p. 567

<sup>93</sup> Art. 11 da Lei 8.429/1992: Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo; IV - negar publicidade aos atos oficiais; V - frustrar a licitude de concurso público; VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo; VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço; VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas; IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

improbo comprovar sua inocência após o transcorrer dos anos. É o que afirma Bandeira de Mello, ao ressaltar que o direito de defesa estaria mitigado se o réu fosse obrigado a guardar documentos comprobatórios por período demasiadamente longo.<sup>94</sup>

Portanto, existindo tal mitigação no direito de defesa, estará o réu também impossibilitado de comprovar que agiu com culpa ao invés de dolo - o que, pela regra definida pelo STF, viria a afastar a tempestividade da ação de ressarcimento.

### 3.3. Os efeitos da decisão do STF

Como já comentado, no âmbito do RE 852.475/SP discutiu-se qual seria a ação própria a ser ajuizada para a pretensão de recomposição do erário, tendo sido definido que o procedimento adequado para tal deveria seguir o rito da ação de improbidade, nos moldes da Lei 8.429/1992. Em que pese essa ter sido a solução encontrada para afastar as anomalias jurídicas apontadas pelo relator quanto às ações autônomas ordinárias, subsistiram ainda alguns questionamentos quanto ao reconhecimento da imprescritibilidade.

Nesse sentido, ao comentar sobre essa decisão, Carvalho Filho afirma que não importaria a denominação da ação de recomposição, podendo ser tanto de improbidade quanto de ressarcimento do dano – essa última pelo rito ordinário. O que importaria, na verdade, é a pretensão buscada nessas ações, sendo a espécie da ação irrelevante.

“Nada impede que, ante a prescrição das pretensões punitivas em conformidade com o art. 23 da LIA, subsista a pretensão indenizatória, por ser imprescritível, e, assim, seja proposta a ação pertinente. Não importa a denominação da ação, se de improbidade ou ressarcimento do dano; importa, isto sim, a pretensão formulada, independentemente do rótulo da demanda, irrelevante na espécie. E, para o acolhimento do pedido, o autor poderá, sim, discutir a conduta dolosa de improbidade, matéria que constitui a *causa petendi* da ação, sempre, é claro, em prol do pedido indenizatório.”<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 1092

<sup>95</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2019. p. 300.

Entretanto, nas ações autônomas de ressarcimento, que seguiam o rito ordinário, bastava apenas a mera descrição da conduta dos réus, implicando na indevida responsabilização objetiva deles. Para Emerson Garcia, demonstrar apenas o vínculo objetivo do agente com a conduta praticada não seria suficiente para reconhecer a má-fé do réu.

“(…) é insuficiente a mera demonstração do vínculo causal objetivo entre a conduta do agente e o resultado lesivo. Inexistindo um vínculo subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível demonstrar o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição”<sup>96</sup>

Por outro lado, optando pelo rito da ação de improbidade, deverá ser realizada a análise do elemento subjetivo, oportunizando ao réu melhores condições de exercer o contraditório e a ampla defesa.

O reconhecimento da imprescritibilidade dessas ações, no entanto, implica em um ônus por tempo indefinido não só para o agente público réu, mas também para seus sucessores. Conforme os argumentos da doutrina que milita pela prescritibilidade, expostos anteriormente neste trabalho, a ausência de prazos prescricionais atentaria contra a segurança jurídica ao mitigar significativamente o direito de defesa nas ações de ressarcimento, obrigando o agente requerido a comprovar sua inocência por fatos que há muito tempo ocorreram. Contudo, essa obrigação pode ir além da pessoa acusada.

É isso o que prevê o artigo 8º da Lei 8.429/1992<sup>97</sup>, ao definir que os sucessores do condenado que praticou ato de improbidade e que enriqueceu ilicitamente, ou que lesou o patrimônio público, responderão no limite da herança transmitida. Tal previsão tem por objetivo assegurar o ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio público, ao prever a responsabilização também de terceiro beneficiário da prática ímproba caso o responsável de fato não possa mais ser requerido.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> GARCIA, E.; ALVES, R. P. . **Improbidade Administrativa** - livro digital. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. n.p.

<sup>97</sup> Artigo 8º da Lei 8.429/1992: O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.

<sup>98</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 42.

Daniel Amorim Assumpção faz uma importante ressalva quanto a esse dispositivo, afirmando que apenas as pretensões reparatórias podem ser objeto de sucessão, estando excluídas todas as outras elencadas no artigo 12, por serem personalíssimas.

“Seja como for, o dispositivo ora analisado não pode ser interpretado em sua literalidade. Quando aponta para as cominações previstas pela Lei 8.429/1992 naturalmente deve-se traçar uma distinção. As cominações reparatórias são objeto de sucessão, respondendo o sucessor até o limite da herança. Já as genuínas penas consagradas no art. 12 da LIA não são objeto de sucessão, sendo inviável a condenação ou mesmo a execução de sentença contra herdeiros e sucessores do réu demandado na ação de improbidade administrativa.”<sup>99</sup>

Esse entendimento decorre do artigo 5º, inciso XLV da Constituição Federal<sup>100</sup>, que prevê que as penas não ultrapassarão o indivíduo que foi condenado, exceto aquelas que visem garantir a reparação pelos danos causados, porém no limite da herança. Essa última parte, inclusive, está prevista no artigo 1.997 do Código Civil<sup>101</sup>, ao determinar que os herdeiros só responderão pelo quinhão que lhe couber, não podendo ser atingidos além disso.

Pois bem. Sendo imprescritível a ação de improbidade que busque o ressarcimento ao erário, também estariam os herdeiros do agente público obrigados a suportar essa pretensão do Estado a qualquer tempo. Se o próprio agente público tem sua defesa mitigada ao ser passível de responsabilização a qualquer tempo, frente à imprescritibilidade do ressarcimento reconhecida pelo STF, certamente esses ônus será muito maior para os seus herdeiros.

Os sucessores, então, seriam obrigados se defender por um ato ímprobo praticado por seu antecessor que ocorreu, a título de exemplo, há muitos anos. Não seria crível pensar que esses herdeiros teriam a capacidade de contraditar as alegações acerca da autoria da lesão, afastar o elemento dolo da conduta ou apontar qual seria o real prejuízo causado - entre outros. Cabe lembrar que, conforme comentado anteriormente, a

---

<sup>99</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, R. . **Manual de Improbidade Administrativa**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 216

<sup>100</sup> Artigo 5º, inciso XLV da Constituição Federal: nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

<sup>101</sup> Artigo 1.997 do Código Civil: a herança responde pelo pagamento das dívidas do falecido; mas, feita a partilha, só respondem os herdeiros, cada qual em proporção da parte que na herança lhe coube.

discussão acerca do elemento subjetivo necessariamente deve ser feita após a instrução probatória, que estaria prejudicada para o réu pelo decurso do tempo.

Portanto, ainda que não tenham sido discutidos no julgamento que definiu a tese da imprescritibilidade, esses efeitos correlatos se mostram extremamente relevantes, tendo em vista que a segurança jurídica, consubstanciada no direito ao contraditório e a ampla defesa tanto dos agentes públicos quanto dos seus sucessores, estaria significativamente mitigada pela aplicação prática dessa interpretação da Suprema Corte.

## CONCLUSÃO

O julgamento do Recurso Extraordinário 852.475 buscou interpretar o artigo 37, §5º da Constituição Federal, cuja ressalva ao final da sua redação originou uma grande dúvida, tanto na jurisprudência quanto na doutrina, acerca da possibilidade de as ações de ressarcimento do erário serem imprescritíveis. O presente trabalho, então, analisou a interpretação proferida pelo Supremo Tribunal Federal, qual seja, a de que o ressarcimento de danos causados por ato doloso de improbidade administrativa seria imprescritível.

Para tanto, inicialmente foi feito um estudo quanto ao interesse público, princípio que fundamenta a tutela do patrimônio público. A partir disso, se viu que esse interesse, notadamente o interesse público primário, se mostra como uma construção dos anseios individuais dos administrados enquanto membros da sociedade. Ou seja, nada mais é do que a comunhão dos interesses individuais sob o aspecto da coletividade. Dele decorre também a proteção ao patrimônio público, que é constituído pela soma dos esforços coletivos e que possui prerrogativas mais consistentes no ordenamento.

Tutelando o interesse e o patrimônio públicos, existe um sistema de normas que garante a proteção maior desses elementos. Na Constituição Federal, temos os parágrafos 4º, 5º e 6º do artigo 37, que versam sobre improbidade administrativa, da responsabilização dos agentes públicos e da responsabilização civil dos entes estatais, respectivamente. Já no âmbito infraconstitucional, analisou-se como a lei de Ação Popular, a Lei da Ação Civil Pública e a Lei Anticorrupção são instrumento de efetivação dessa proteção.

A proteção do patrimônio público e dos interesses da coletividade, inclusive, é o principal fundamento da corrente doutrinária que defende a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Para esses doutrinadores, a ausência de prazos prescricionais para tais ações decorre da necessidade de haver uma maior proteção do patrimônio público, justamente pelo interesse público envolvido nessa recomposição. Assim, no conflito entre a segurança jurídica dos administrados e o interesse público da coletividade, preponderaria este último.

Por outro lado, não se pode deixar de lado os argumentos fornecidos pela corrente que defende a prescritibilidade das pretensões ressarcitórias do Estado. O principal pressuposto desses doutrinadores é a necessidade de ser observada a segurança jurídica, princípio que busca a estabilização das relações sociais. Justamente pela necessidade de haver tal segurança, sustentam que a prescrição, instituto que figura como regra no ordenamento, não pode ser afastada apenas por se tratar de uma pretensão estatal. Caso reconhecida a imprescritibilidade, essa corrente acredita que o direito constitucional do contraditório e ampla defesa estaria seriamente mitigado.

Quanto à interpretação do §5º do artigo 37 da Constituição federal, que motivou toda essa controvérsia, o Supremo Federal já proferiu entendimentos diversos, que variavam entre a prescritibilidade e a imprescritibilidade. Na primeira ocasião, no âmbito do Mandado de Segurança n. 26.210/DF, julgado 2008, o tribunal entendeu que a ressalva constante ao final do dispositivo supracitado manifestaria a proteção ao patrimônio público em âmbito Constitucional. Dessa forma, a imprescritibilidade prevista nesse artigo, ainda que fosse destoante de outros princípios constitucionais, deveria ser reconhecida.

Entretanto, ao apreciar novamente o tema em 2016, no Recurso Extraordinário n. 669.069/MG, proferiu entendimento no sentido de apenas os ilícitos cíveis são prescritíveis, sob o fundamento principal de que a imprescritibilidade dessa pretensão não encontraria guarita no ordenamento. A tese que vinha se desenhando nesse julgamento caminhava para a prescritibilidade de todas as ações de ressarcimento. No entanto, foi proposta uma ressalva pelo ministro Luiz Roberto Barroso, no sentido de restringir entendimento apenas aos ilícitos cíveis, pelo fato de que a improbidade propriamente dita não teria sido discutida nesse julgamento.

O julgamento em que a improbidade foi o tema central veio a ocorrer em agosto de 2018, no Recurso Extraordinário n. 852.475/S. De início, após um extenso voto proferido pelo ministro relator Alexandre de Moraes, a Suprema Corte parecia caminhar para o reconhecimento da imprescritibilidade. Entretanto, após um rearranjo nos votos, a maioria dos ministros entendeu pelo reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em atos de improbidade dolosos – tendo o ministro Barroso apresentado essa ressalva quanto ao elemento subjetivo da conduta do agente. Decidiu-se

também que o rito próprio para essas ações seguiria o da Ação de Improbidade Administrativa. Restaram prescritíveis as demais sanções, previstas no artigo 12 da Lei 8.429/1992, quais sejam, a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa cível e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios dele,

Como toda interpretação apresentada em temas controversos, ainda subsistem alguns questionamentos sobre os efeitos práticos desse entendimento. O primeiro deles está relacionado com a necessidade de uma conduta dolosa para que a imprescritibilidade possa ocorrer. Como foi demonstrado, o momento de análise do dolo ou da culpa do réu ocorre após a fase probatória. Se a ação de ressarcimento for ajuizada após transcorridos muitos anos, a capacidade de defesa dessa pessoa será mitigada substancialmente, inclusive para demonstrar se praticou ou não a conduta, de forma culposa e não dolosa.

Essa mitigação no direito ao contraditório e à ampla defesa, inclusive, seria estendido aos sucessores do agente público cujo ato ímprobo foi imputado. Isso porque tanto a Constituição Federal quanto a Lei de Improbidade Administrativa preveem o dever de os sucessores responderem pelos danos causados pelo *de cujos*, ainda que no limite do patrimônio transmitido. Se a imprescritibilidade já representa um significativo ônus para os agentes públicos, certamente os seus herdeiros serão prejudicados pela ausência de prazo prescricional

Portanto, o reconhecimento da imprescritibilidade, ainda que represente a conclusão de um impasse jurídico de longa data, trouxe diversos questionamentos sobre a segurança jurídica dos agentes públicos requeridos em ações de ressarcimento. De todo modo, como qualquer matéria que motiva extensos debates, deverá ser observada aplicação dessa interpretação da prática jurisdicional, de modo a compreender os efeitos aqui apontados e os demais que possam ser experimentados pela prática forense.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BITENCOURT, Cezar Roberto. Tratado de direito penal : parte geral. 22. ed.rev., ampl. e atual. – São Paulo. Saraiva, 2016. p. 567

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança n. 26.210-9-DF. Plenário, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 04/09/2008

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 669.069-MG. Plenário, rel. min. Teori Zavascki, j. 03/02/2019

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 852.475-SP. Plenário, rel. min. Alexandre de Moraes, j. 02/08/2018

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2166/2012. Plenário. Relator: Ministra Ana Arraes. Sessão de 15/08/2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 ago. 2012

CAMPOS, P. T. . Comentários à Lei nº. 12.846/2013 - Lei Anticorrupção. Revista Digital de Direito Administrativo , v. 2, p. 160-185, 2015

CARVALHO, G. M.; VALIM, R. R. A. . A Prescritibilidade da Pretensão Ressarcitória do Estado - Uma Leitura do art. 37, §5º da Constituição Federal. In: Rafael Valim, José Roberto Pimenta Oliveira, Augusto Neves Dal Pozzo. (Org.). Tratado sobre o princípio da segurança jurídica. 1ed.Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, v. , p. 769-780

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo. Atlas, 2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33. ed. São Paulo. Atlas, 2019

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil, 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. v. 1.

FAJARDO, G. M. . A Penalização da Pessoa Jurídica na Lei Anticorrupção: Uma Análise do Art. 30 da Lei nº 12.846/13 à luz do Princípio do 'Non Bis In Idem'. Revista de Direito da Administração Pública , v. 02, p. 006, 2017.

FARIA, Luzardo. O princípio da indisponibilidade do interesse público e a consensualidade no Direito Administrativo. Curitiba, 2019.

GABARDO, Emerson. A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stfsobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario>>. Acesso em out. 2019.

GABARDO, Emerson. A nova decisão do STF sobre a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário por ato de improbidade. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-nova-decisao-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-do-ressarcimento-ao-erario-por-ato-de-improbidade>>. Acesso em out. 2019.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura . O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro. REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS POLÍTICOS, v. 115, p. 267-318, 2017.

GABARDO, Emerson; SAIKALI, Lucas Bossoni . A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário em razão de atos de improbidade administrativa. Revista Jurídica-Unicuriitiba, v. 1, p. 514-543, 2018.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. . Improbidade Administrativa - livro digital. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. v. 1. 1192p

HUMBERT, Georges Louis Hage.. Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário - estudo de casos. Interesse Público, v. 55, p. 202-211, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 12. ed. São Paulo: RT, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, P. G. G. . Curso de Direito Constitucional - 11ª Edição. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo Brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e ações constitucionais. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34º. ed. Sao Paulo: Grupo GEN - Grupo Editorial Nacional, 2017.

MOURA, EMERSON AFFONSO DA COSTA. Erário público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. a segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado. Revista Digital de Direito Administrativo, v. 1, p. 454, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, R. . Manual de improbidade administrativa. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, R. . Manual de Improbidade Administrativa. 6. ed. São Paulo: Metodo, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Responsabilidade civil. 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 37.ed., rev. e atual. até a Emenda Constitucional n.76, de 28.11.2013. São Paulo: Malheiros, 2012.

TARTUCE, Flávio. Direito civil, v.2: direito das obrigações e responsabilidade civil. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 1.