



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

STHEFANIE MARINHO DA CUNHA

**A IMPRESCRITIBILIDADE NAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO  
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM O  
POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Juazeiro do Norte  
2019

STHEFANIE MARINHO DA CUNHA

**A IMPRESCRITIBILIDADE NAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO  
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM O  
POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Renato Belo  
Vianna Velloso

Juazeiro do Norte  
2019

STHEFANIE MARINHO DA CUNHA

**A IMPRESCRITIBILIDADE NAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO  
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE ACORDO COM O  
POSICIONAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada à Coordenação do  
Curso de Graduação em Direito do Centro  
Universitário Dr. Leão Sampaio, como  
requisito para a obtenção do grau de bacharel  
em Direito.

Orientador: Renato Belo Vianna Velloso

Data de aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Banca Examinadora

---

Prof. Esp. Renato Belo Vianna Velloso  
Orientador

---

Prof. Drº. Francysco Pablo Feitosa Goncalves  
Examinador 1

---

Prof. Esp. José Boaventura Filho  
Examinador 2

*Tudo vale a pena quando a alma  
não é pequena (Fernando  
Pessoa).*

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiro a Deus, que me premiou com vida e me agracia com força para enfrentar os obstáculos diários, porque o caminho até aqui foi longo. Reconheço a oportunidade que o Senhor está me dando em concluir uma segunda formação de nível superior. E durante, toda essa graduação foi possível sentir Sua presença, me explicando que foi preciso a primeira graduação para que pudesse amadurecer. Quero agradecer a Nossa Senhora que me protege com seu manto e intercede por mim.

Ao meu pai, que acredita em mim, mesmo quando não acredito. Que viveu esse recomeço comigo e não me deixou desistir. Os primeiros passos não foram fáceis, mas o senhor esteve ao meu lado. Pai, não tenho como agradecer pelas coisas que o senhor fez, como ficar me esperando até as 22:00hs, mesmo quando tinha que acordar as 04:00hs. Agradeço suas palavras de incentivo, mesmo quando elas não eram gentis, mas sei que elas eram de coração, e também por ter bancado essa graduação.

Ao meu marido, que me apresentou o Direito, e me fez contemplar um mundo até então desconhecido por mim. Agradeço pela nossa convivência que me faz crescer e me impulsiona a querer melhorar a cada dia. Esse trabalho também é seu, o tema foi escolhido por causa de uma discórdia nossa. E não seria possível construí-lo sem você, sua ajuda e sua paciência foram vitais.

Aos meus irmãos, Yasmin, Heloíse, Italo e Ana Amélia, vocês são a minha força. Me ensinam tanto, que eu não tenho como agradecer. Yasmin e Italo, ambos são exemplos de vida, que demonstram que com dedicação é possível chegar em qualquer lugar. Italo, obrigada, por me ensinar que devo escolher sonhar os sonhos de Deus. Minhas gatinhas, vocês, duas, me mostraram o que é amor incondicional.

A minha mãe Mary, que será minha colega de profissão, não tenho como agradecer seus ensinamentos. Sua força me moldou e me tornou o que sou hoje.

A minha avó Glória, que sempre esteve ao meu lado e me inspirou com sua história de vida.

A minha tia Mércia, que não mede distância para me ver bem e enfrenta qualquer coisa para me ajudar. Que escuta todas as aflições do meu coração.

A minha madrastra Katissa, que sempre me ajudou a fazer meu pai a ver além e que está sempre disponível, mesmo quando não pode estar fisicamente presente.

Ao meu primo Brauner, que é um irmão para mim e que me deu meu melhor presente, meu cachorrinho Lebron, que passa os dias comigo escrevendo essa monografia e já escutou a leitura desse trabalho umas mil vezes no mínimo.

Aos meus amigos que diretamente ou indiretamente participaram da minha formação, o meu eterno agradecimento. Em especial, as minhas amigas Erika Valeska e Luciana Maciel, que mesmo longe se fizeram presentes. A Agnes Lorraine, Dandara Chaves e Flora Tavares que tornaram meus momentos na faculdade em melhores, amizades que vou levar para vida.

À instituição – Centro Universitário de João Pessoa (UNIPÊ), juntamente, com o Centro Universitário Unileão, que me proporcionaram a oportunidade de possuir graduação em Direito e a expansão dos meus saberes.

Aos professores, que com muita paciência e dedicação, ensinaram-me não somente o conteúdo programado, mas me incentivaram durante os anos de graduação. Em especial, ao professor Paulo Henrique Tavares da Silva, que transformou um simples curso de graduação no meu sonho.

Ao meu orientador, professor Renato Belo Vianna Velloso, pela sua paciência e constante disponibilidade em me ajudar e, principalmente, pela total confiança em minha capacidade para realização deste trabalho, sempre me estimulando com palavras de ânimo. Aos professores Francysco Pablo Feitosa Goncalves e José Boaventura Filho por se disponibilizarem para integrar a minha banca examinadora.

## RESUMO

O presente trabalho propõe-se a examinar aspectos importantes acerca da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento por prejuízos ao erário presente na ressalva do artigo 37, § 5º, *in fine*, da Constituição Federal. Essa monografia é meramente teórica, na qual se busca aumentar a base de conhecimento científico, com a intenção de ampliar a compreensão sobre a temática, além de ponderar, se a decisão da nossa Corte Superior em relação ao assunto é adequada para o atual cenário brasileiro. Não será proposta nenhuma solução ou tratamento para a questão problema em tela, o que ocorrerá será uma aprofundamento para aumentar os saberes científicos. A monografia em exame demonstrou os aspectos históricos da improbidade administrativa, os mecanismos de controle dos atos ímprobos, detalhou a prescrição de ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa e analisou o Recurso Extraordinário (RE) 852.475 do Supremo Tribunal Federal (STF). Esse estudo concluiu, que a decisão do STF acerca das ações de ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa são imprescritíveis, não foi embasada de forma satisfatória a sanar as divergências sociais existentes em relação a temática.

**Palavras-chave:** Imprescritibilidade. Ressarcimento ao Erário. Recurso Extraordinário 852.475.

## ABSTRACT

The present work proposes to examine important aspects about the imprescriptibility of claim for compensation for damages to the treasury present under the proviso of article 37, paragraph 5, in fine, of the Federal Constitution. This monograph is purely theoretical, in which the aim is to increase the scientific knowledge base, with the intention of broadening the understanding about the subject, besides pondering whether the decision of our High Court in relation to the subject is adequate for the current Brazilian scenario. No solution or treatment will be proposed for the problem issue on the screen, which will occur will be a deepening to increase the scientific knowledge. The monograph in question showed the historical aspects of administrative improbity, the mechanisms of control of impotent acts, detailed the prescription of reimbursement to the treasury in the actions of administrative improbity and analyzed the Extraordinary Appeal 852.475 of the Federal Supreme Court. This study concluded that the decision of the Supreme Court about the actions of compensation for damages to the treasury, resulting from a malicious act of administrative improbability are imprescriptible, was not based satisfactorily to remedy the existing social divergences in relation to the issue.

**Keywords:** Imprescritibilidade. Reimbursement to the treasury. Extraordinary Appeal 852.475.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - Principais problemas do Brasil segundo Latinobarômetro de 1995 a 2016 .....	16
Figura 2 - Porcentagem que a corrupção apresentou nos países da América Latina.....	17
Figura 3 - Corrupção na América-Latina .....	17
Figura 4 - Dados sobre as punições por ato de improbidade de 1995 a 2016.....	24

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

a.C	Antes de Cristo
ACP	Ação Civil Pública
Art.	Artigo
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CNCIA	Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MS	Mandado de Segurança
RE	Recurso Extraordinário
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2</b>	<b>HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	15
<b>3</b>	<b>MECANISMOS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS</b> .....	21
<b>4</b>	<b>PRESCRIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	26
4.1	PRESCRIÇÃO.....	26
4.2	IMPRESCRITIBILIDADE.....	28
4.3	A PRESCRIÇÃO DO § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.....	29
<b>5</b>	<b>DECISÃO DO STF NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475</b> .....	32
5.1	JURISPRUDÊNCIA DO STF ANTERIOR AO RE 852.475.....	32
5.2	O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475.....	33
5.2.1	<b>Voto do relator: Ministro Alexandre de Moraes</b> .....	34
5.2.2	<b>Voto do relator do acórdão: Ministro Edson Fachin</b> .....	36
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	38
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	40

## 1 INTRODUÇÃO

Corrupção, de acordo com o Dicionário Michaelis, significa:

1 Ato ou resultado de corromper; corrompimento, corruptela. 2 Decomposição de matéria orgânica, geralmente causada por microrganismos; putrefação. 3 Alteração das características de algo; adulteração. 4 Degradação de valores morais ou dos costumes; devassidão, depravação. 5 Ato ou efeito de subornar alguém para vantagens pessoais ou de terceiros. 6 Uso de meios ilícitos, por parte de pessoas do serviço público, para obtenção de informações sigilosas, a fim de conseguir benefícios para si ou para terceiros (MELHORAMENTOS, 2015).

O presente trabalho acadêmico pretende abordar uma temática correlacionada à corrupção, que é um assunto muito sério no Brasil. Em palestra “Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?” proferida na Brazil Conference na Universidade de Harvard, o Ministro Luís Barroso declarou que o Brasil é um país devastado pela corrupção, nesse sentido afirmou ainda que “não foram falhas pontuais, individuais, pequenos deslizes ou acidentes.” (2017,online), sendo na verdade um modelo institucionalizado, coordenado por organizações criminosas.

O Ministro Barroso proclamou na palestra que era “é impossível não sentir vergonha pelo que aconteceu no Brasil” (2017, online). Finalizou alegando que a nossa pátria já venceu batalhas impossíveis anteriormente, citou como exemplos a pobreza extrema, a ditadura militar e a inflação. E sua única aflição era que o Brasil não desperdice a chance de se transformar em um novo país, maior e melhor.

Contudo, as transformações só acontecem com movimentos, então ficar parado não é opção para quem não está satisfeito, logo, o presente trabalho será construído para todos aqueles que participam da vida pública, agentes públicos e políticos, bem como aos cidadãos que almejam, como eu, que a Administração Pública cumpra seu papel social de fazer sempre o bem comum, e, principalmente, para os que acreditam que a mudança começa em pequenas atitudes, ou seja, para todos que creem num país caracterizado pela probidade e pela moralidade administrativa.

Sobreleva notar que um dos mecanismos mais relevantes e eficazes destinados a coibir os atos de corrupção são ações por improbidade administrativa. Com efeito, as sanções previstas na Carta Magna de 1988 e na Lei de Improbidade Administrativa — Lei n. 8.429/92, para esse tipo de ação são ressarcimento do dano patrimonial e moral, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios.

De acordo com a pesquisa elaborada pelo Instituto Não Aceito Corrupção (2017), com os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, no período de 1995 a junho de 2016, o país teve 6.806 processos judiciais julgados atinentes ao tema de improbidade administrativa, os quais geraram 11.607 condenações definitivas, sendo que 6.330 casos (54,5%) resultaram em punições de ressarcimento ao erário. Entretanto, com relação a sanção de ressarcimento ao erário sempre houve uma divergência doutrinária e jurisprudencial, consistente na aplicação ou não do prazo de prescrição de 5 (cinco) anos, previsto na legislação de improbidade administrativa.

Diante desse cenário, visando findar com essa celeuma, na sessão do dia 8 de agosto de 2018, o Supremo Tribunal Federal - STF decidiu, no Recurso Extraordinário n. 852.475, que as ações de ressarcimento de danos ao erário, decorrentes de ato doloso de improbidade administrativa são imprescritíveis (STF, 2019, *on-line*). No caso concreto, o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou a prescrição de Ação Civil Pública movida contra funcionários da Prefeitura de Palmares Paulista - SP envolvidos em processo de licitação considerado irregular.

Cumprir destacar que contrariando o que a havia sido decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, o STF decretou a imprescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa no julgamento do RE n. 852.475, que ocorreu por maioria absoluta de votos. Vale ressaltar que no plenário do Supremo Tribunal Federal, seis doutos julgadores da maior instância do Poder Judiciário Brasileiro votaram contra a prescrição e cinco deles foram a favor, sendo, portanto, a diferença de apenas um voto, demonstrando como esse tema é controverso até mesmo entre os Ministros do Pretório Excelso. Na ocasião, os doutos julgadores: Alexandre de Moraes (relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio foram contrários a corrente vencedora.

A deliberação do STF sanou as discordâncias existentes em relação a temática em apreço, mas é necessário compreender a construção dessa decisão, sendo fundamental examinar os votos do Ministro Alexandre de Moraes (relator) e Edson Fachin para entender essa matéria que tem como cerne a interpretação do sentido do disposto nos parágrafos 4º e 5º do artigo 37 da Constituição Federal, os quais preconizam que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para os ilícitos que causem prejuízo ao erário, mas “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Convém destacar que tais preceitos contidos nos aludidos parágrafos necessitam ser interpretados conjuntamente (BRASIL, 2019).

O objetivo desse trabalho é meramente exploratório, buscando aumentar a base de conhecimento científico com a intenção de ampliar a compreensão sobre a temática. Nesse

sentido, Gil dispõe que: “As pesquisas exploratórias têm como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (2015, p. 27). Sendo possível refletir, ainda, se a decisão da nossa Corte Superior é adequada para o atual cenário brasileiro, porém, não será proposta nenhuma solução ou tratamento para a questão problema em tela, o que ocorrerá será um aprofundamento para aumentar os saberes científicos.

É relevante ressaltar que a presente obra acadêmica, está vinculada ao campo das ciências humanas, mais especificamente das ciências jurídicas, englobando os ramos do Direito Administrativo e do Direito Constitucional. No tocante ao método de pesquisa utilizado, pode ser compreendida como de cunho bibliográfico e documental, sendo construída através de levantamento de materiais anteriormente editados sobre a questão que será abordada, gerando a elaboração de um inventário de fontes pertinentes sobre o conteúdo em comento, especialmente na jurisprudência, legislação, livros, periódicos (jornais, revistas, etc.), artigos e documentos monográficos.

O tema será tratado de forma qualitativa, que nas palavras de Guerra seria a abordagem que: “o cientista objetiva aprofundar-se na compreensão dos fenômenos que estuda — ações dos indivíduos, grupo ou organizações em seu ambiente ou contexto social —, interpretando-se segundo a perspectiva dos próprios sujeitos que participam da situação” (2014, p. 11), visto que não é possível obter a resposta para o questionamento dessa pesquisa utilizando dados matemáticos como propõe o método quantitativo.

A pesquisa em questão não conta com a previsão de aplicação prática por ser apenas uma pesquisa de base que visa gerar conhecimentos novos, úteis para o avanço da ciência e da sociedade, mesmo assim é um estudo relevante, porquanto pretende analisar a posição do Pretório Excelso no Recurso Extraordinário 852.475, que versa sobre a imprescritibilidade nas ações de ressarcimento ao erário por improbidade administrativa. O presente estudo tem por escopo explorar a construção dessa decisão judicial, através do exame dos votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes e Edson Fachin, ponderando os argumentos por eles utilizados, bem como examinando o posicionamento da doutrina acerca desse relevante tema.

## 2 HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Hodiernamente, o Brasil é um país marcado por vários casos de corrupção, bastando ligar o televisor em qualquer jornal, de abrangência local ou nacional ou acessar as redes sociais para ser bombardeado por notícias relatando ilícitos dessa natureza. A corrupção é um fenômeno amplo que ocorre em vários setores da sociedade, mas, no projeto científico em questão, iremos nos ater apenas ao âmbito da esfera administrativa, ou seja, do Poder Público. Devido a seriedade da temática devemos voltar a atenção para a busca de solução e para ser tratada deve ser investigada minuciosamente.

Inicialmente, faz-se mister compreender a etimologia dessa palavra tão citada pelos brasileiros. O mencionado vocábulo vem do latim *corruptio* e se refere ao cerne deteriorado de um fruto, assim sendo, através da analogia podemos entender que retrata a podridão moral presente em uma determinada sociedade. Outra origem possível é que a palavra corrupção provém da palavra *rumpere*, equivalente a romper ou dividir, de onde deriva *corrumpere*, também com o sentido de deterioração, depravação ou alteração (ZANINI, 2014).

A percepção do que corrupção política, atualmente, mantém o fundamento ancestral é sustentada por Matias-Pereira (2002). Nesse sentido, o referido autor estabelece que a corrupção pode ser considerada como a deterioração moral de um sistema de governo, ocorrendo em virtude dos atos praticados pelos responsáveis que se desviaram do exercício das funções públicas. Complementando esse raciocínio, Neves (2018) dispõe que o aludido termo poderia ser conceituado como a utilização do bem público para obtenção de vantagem na esfera privada, sendo considerado uma forma de influência ilícita, ilegal e ilegítima, a qual corrompe a República.

A despeito do que pensa o brasileiro, a corrupção não é sintoma cultural do nosso país, pois várias nações demonstram preocupação com tais condutas nefastas. Outrossim, não é uma situação inédita enfrentado pela sociedade civil contemporânea, por exemplo, no Egito Antigo, aproximadamente no ano de 1.300 a.C., já existia um decreto que punia juízes que aceitassem suborno, era o denominado Decreto Horemheb, tendo como sanção prevista para esses casos a pena de morte. Por sua vez, na Lei das XII Tábuas (450 a.C.) também havia a cominação de punições para os magistrados corruptos.

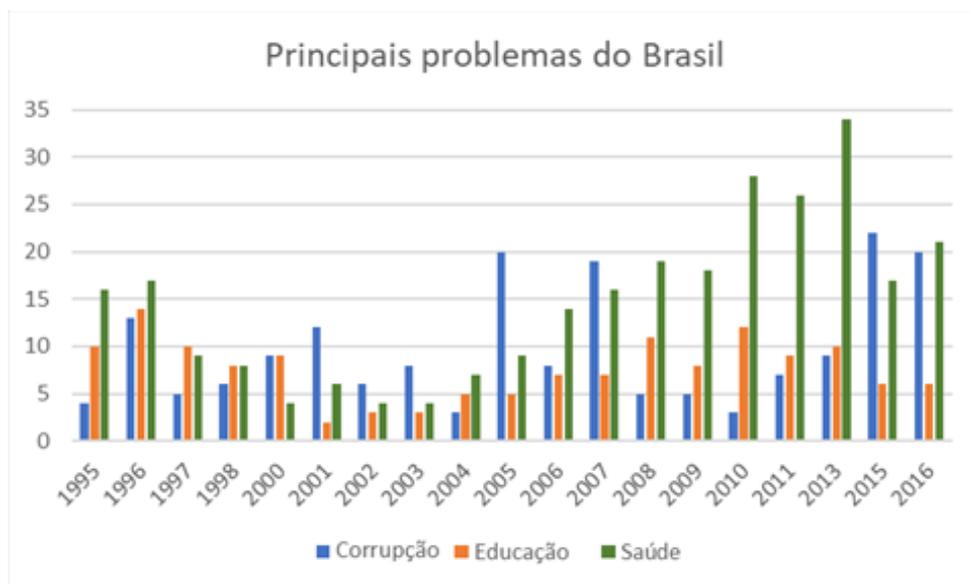
Na Grécia Antiga, o filósofo grego Platão, em sua obra República, ponderava que a riqueza tende a corromper os costumes e a sociedade, mas também considerava a pobreza um fator de corrupção, na qual a primeira pode dar origem ao luxo e à preguiça, ao passo que a segunda, pode dar origem à baixeza e a maldade; e ambas incitam ao gosto pela novidade. O

seu discípulo Aristóteles designa que para todo governo justo existe a possibilidade de que ele degenera e se transforme em um governo injusto, como a tirania, a oligarquia e a demagogia (ZANINI, 2014).

O assunto em tela apesar de ter tido sua gênese em tempos imemoriáveis, ainda hoje está presente na sociedade brasileira, deteriorando o país, sendo possível constatar corrupção em todos os níveis e todas esferas, seja municipal, estadual ou federal. De acordo com a pesquisa de opinião pública Latinobarômetro, realizada, no ano de 2016, os entrevistados consideraram como principais problemas nacionais: a saúde, a corrupção e a educação.

O referido estudo de comportamento apontou na primeira colocação a saúde, com aproximadamente 21% (vinte e um por cento), quase empatada com ela vem a corrupção, que ficou com cerca de 20% (vinte por cento), e com apenas 6% (seis por cento) aparece a educação, como é possível observar na tabela que ilustra abaixo (LATINOBARÓMETRO, 2017).

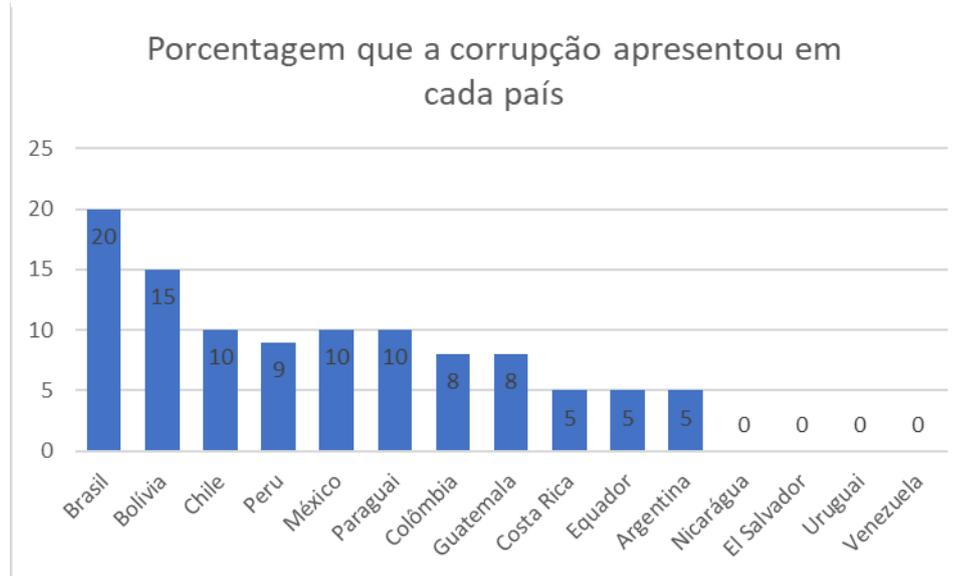
Figura 1 - Principais problemas do Brasil na percepção dos entrevistados pela pesquisa Latinobarômetro no intervalo dos anos 1995 a 2016.



Fonte – Elaborado pela autora com base no Latinobarômetro.

A Latinobarômetro teve seu levantamento de dados em 14 países da América Latina, apontando o Brasil como o país com maior percentagem em relação a preocupação com a corrupção. Consoante enfatizamos anteriormente, a preocupação da população brasileira entrevistada chegou a percentagem de 20%, já na Bolívia, o único país que elegeu a corrupção como primeiro principal problema o percentual atingido lá foi apenas 15% (LATINOBARÓMETRO, 2017).

Figura 17 - Porcentagem que a corrupção apresentou nos países da América Latina, pesquisa realizada pelo Latinobarômetro no ano de 2016.



Fonte - Elaborado pela autora com base no Latinobarómetro.

Em alguns países, a corrupção nem chegou a pontuar como um problema, conforme se depreende da mencionada pesquisa, figurando com zero por cento na tabela, são eles: Nicarágua, Uruguai, El Salvador e Venezuela. A seguir é possível contemplar os dados da realidade latina e assim fica mais explícito o problema da nossa nação (LATINOBARÓMETRO, 2017).

Figura 33 - Corrupção na América-Latina.

País	Porcentagem que a corrupção apresenta em cada país	Ranking
Brasil	20	2ª posição
Bolívia	15	1ª posição
Chile	10	2ª posição
Peru	9	2ª posição
México	10	3ª posição
Paraguai	10	4ª posição
Colômbia	8	4ª posição
Guatemala	8	5ª posição
Costa Rica	5	6ª posição
Equador	5	6ª posição
Argentina	5	7ª posição
Nicarágua	0	não foi citado
El Salvador	0	não foi citado
Uruguai	0	não foi citado
Venezuela	0	não foi citado

Fonte - Elaborado pela autora com base no Latinobarómetro.

O ordenamento jurídico pátrio sempre apresentou um zelo em relação ao bem público, desde a primeira Lei Maior do Brasil outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, no ano de 1824, tendo no artigo 136, inciso VI discriminado que o órgão que ficaria responsável por casos de dissipação/desaparecimento dos bens públicos seria o Ministério (BRASIL, 2019).

Diante desse cenário, percebemos que a proteção aos bens públicos estava presente desde a gênese da legislação brasileira e perdura até os dias de hoje, manifestando-se também no Poder Constituinte que ao elaborar a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consignou a moralidade como princípio expresso da Administração Pública, no artigo 37, *caput*, da nossa Constituição Cidadã.

Na contemporaneidade, existe uma lei específica para dispor sob a temática em comento, qual seja, a Lei 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa. Nesse viés, no Brasil, a corrupção política é considerada um ato de improbidade administrativa, tendo a palavra improbidade origem no latim do vocábulo *improbitas* que significa desonestidade, mau caráter e má conduta.

Podemos conceituar improbidade administrativa como sendo uma conduta ilegal ou contrária aos princípios constitucionais da Administração Pública, cometida por agente público no exercício de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação de terceiro.

Antes do ano de 1992, vigoravam as Leis n<sup>os</sup> 3.164, de 1<sup>o</sup> de junho de 1957 - Lei Pitombo Godói-Ilha e a Lei 3.502, de 21 de dezembro de 1958 - Lei Bilac Pinto. A primeira regulava o artigo 141, parágrafo 31, 2<sup>a</sup> parte da Constituição Federal de 1946, no qual preconizava o seguinte:

Art. 141, § 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. **A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica** (BRASIL, 2019, grifo da autora).

Ademais, a Lei n<sup>o</sup> 3.164/1957 estabelecia, em seu artigo primeiro, o seqüestro e a perda dos bens adquiridos pelo servidor público ou empregado de entidade autárquica, por influência ou abuso de cargo ou função pública, apreensão e reversão em favor da Fazenda Pública, isso sem prejuízo da responsabilidade criminal. De acordo com a aludida lei a competência para julgar tais ilícitos seria do Juízo cível e o processo poderia ser promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo (BRASIL, 1957).

A Lei Pitombo Godói-Ilha instituiu, no seu artigo terceiro, que aqueles que exerciam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não, deveriam realizarem o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado, devendo ser realizado no Serviço do Pessoal competente e atualizado bienalmente. Sendo digno de nota, que a falsa declaração acarretaria para o servidor na pena de demissão do serviço público (BRASIL, 1957).

A Lei 3.502/1958, por sua vez, dispunha sobre o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, trazendo, no seu primeiro artigo, um avanço no conceito de servidor público, que passou a ser compreendido como todas as pessoas que exerciam na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, quer fossem eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. Outrossim, promoveu a equiparação dos dirigentes e empregados de autarquias, sociedades de economia mista, fundações públicas, empresas incorporadas e entidades beneficiárias de contribuições parafiscais (BRASIL, 1958).

Demais disso, a Lei Bilac Pinto, no seu artigo quarto, igualou o enriquecimento ilícito com os crimes contra a Administração e o patrimônio público, sujeitando ainda os responsáveis ao processo criminal e à imposição das respectivas penas (BRASIL, 1958). Esse diploma legal vigorou até junho de 1992, quando ocorreu sua revogação pela Lei de Improbidade Administrativa, mas sua aplicação foi irrisória durante seu período de vigência.

A Lei Pitombo Godói-Ilha e Lei Bilac Pinto foram os primeiros passos consistentes da legislação anticorrupção no Direito Brasileiro, sendo necessário lançar um olhar retrospectivo nessas leis para poder compreender o significado da lei atual, qual seja, Lei nº 8.429/92.

Convém ressaltar que a Lei de Improbidade Administrativa teve origem no Projeto de Lei n. 1.446/9, o qual foi enviado ao Congresso Nacional por iniciativa do Poder Executivo, durante o governo do Ex-Presidente Fernando Collor de Mello, tendo em vista que no período em questão, pelo menos em tese, existia uma enorme preocupação com o tema corrupção, pois a sociedade brasileira considerava que ela estava em seu auge, por isso se necessitava de uma medida para combatê-la.

De acordo com Fazzio Júnior (2016), a Mensagem n. 406/91 enviada ao Congresso Nacional, com o Projeto de Lei nº 1.446/91 retratava apenas uma compilação das Leis n. 3.164/57 e n. 3.502/58, uma vez que limitava-se a reiterar a atribuição do Ministério Público para o controle do inquérito civil em relação aos atos de enriquecimento ilícito, reforçando o

que já estava previsto na Lei n. 7.347/85, bem como no art. 129, incisos II e III, da Constituição Federal de 1988.

Ao chegar no Congresso Nacional o projeto sofreu várias modificações, que aconteceram tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, dentre elas destacam-se as seguintes: o art. 11 que dispunha que os atos de improbidade constituem crime de responsabilidade quando tivessem sido praticados por qualquer autoridade sujeita à legislação específica; o art. 15 que incluía expressamente o abuso de autoridade entre os atos administrativos que violam direito ou garantia individual; o art. 28 que previa a prescrição com prazos diferentes e o art. 31 criava delito especial, entre outras alterações.

Por fim, após sua tramitação nas casas legislativas, o mencionado Projeto de Lei resultou na Lei 8.429/92, assim como conhecemos hoje, com o escopo de concretizar o que foi apresentado no art. 37, §4º, da CF/1988, abrangendo uma gama expressiva de ilicitudes cometidas por agentes públicos e terceiros, bem como prevendo a imposição de sanções mais punitivas, em contraposição a legislação ordinária remanescente da ordem jurídica anterior (Lei Bilac Pinto), a qual regulamentava apenas um espécie de improbidade administrativa, o enriquecimento ilícito.

### 3 MECANISMOS DE CONTROLE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS

O controle de atos ímprobos, conforme preconiza Neves (2018) será possível de modo preventivo e repressivo. A prevenção caracteriza-se por buscar proteger o Estado antes que o fato transcorra. Não sendo possível evitar a ocorrência do ato ilícito, o controle repressivo tenta evitar sua perpetuação, além de possibilitar detectá-lo em sua fase inicial, visando minimizar o prejuízo patrimonial e social atingido.

As ferramentas disponíveis para resguardar a Administração Pública são variadas: temos, primeiramente, os princípios que orientam a atuação da Administração e as condutas dos agentes públicos, como exemplo o princípio da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, bem como, o relevante papel desempenhado pelo Tribunal de Contas, que auxilia o controle exercido pelo Poder Legislativo. Nessa hipótese, considera-se preventivo a sua atuação consultiva, quando o agente público antes de efetivar um investimento tem o dever de indagar a Corte de Contas se tal despesa é adequada.

Outra vertente do controle preventivo é a possibilidade da elaboração de estatutos funcionais e códigos de ética. No âmbito da Administração Pública Federal podemos mencionar o Código de Conduta da Alta Administração Federal e o Código de Ética Profissional do Servidor Público do Poder Executivo Federal. Dispomos ainda da figura do *ombudsman*, que seria a existência de canais diretos de comunicação e denúncia disponibilizados para a sociedade, através das ouvidorias, da Corregedoria Geral da União e o Ministério Público.

Na atualidade, o controle preventivo pode ser observado facilmente no Brasil, mas segundo Fazzio Júnior (2016), da proclamação da República no ano de 1889 até 1946, o Direito Constitucional Brasileiro não teria atentado para necessidade de prevenção, focando apenas no método repressivo, o qual encontra-se presente desde o Código Criminal do Império de 1830.

O controle repressivo, por sua vez, fundamentalmente propõe-se a punir os responsáveis por atos de improbidade e aplicar-lhes as penalidades adequadas, sendo possível também contemplar um aspecto preventivo nele, em virtude de sua finalidade pedagógica e inibitória, uma vez que o agente público sancionado servirá de lição para os futuros gestores.

Ademais, tal controle pode ser realizado pelos três Poderes da República. No caso do âmbito Judiciário, um mesmo fato gerador tem a possibilidade de ensejar diversas consequências jurídicas, seja na esfera penal, como a possibilidade de privação de liberdade, na seara administrativa, podendo ocasionar as penalidades de: advertência, suspensão ou demissão, no âmbito cível que pode advir o dever de indenizar o prejuízo causado e, por fim, a cominação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Sobreleva notar que

isso ocorre em razão da autonomia das modalidades de penas, pois um mesmo ato será capaz de sofrer mais de uma penalidade, sem que haja qualquer violação ao sistema nem *bis in idem*, desde que, evidentemente, não haja duplicidade de idêntica de sanção.

Borin e Lemes (2013) exemplificam a questão acima explicitada, citando como exemplo o crime de peculato, pois tal delito além de ser um ilícito penal, também configura um ilícito administrativo, porquanto há apropriação indevida do patrimônio público. Nessa vertente, objetivando a reparação do *status quo ante*, o autor do peculato deverá arcar com consequências nas duas esferas.

Destacando que não há qualquer imposição para utilização cumulativa de todas as consequências jurídicas previstas. Além disso, convém ressaltar que tais sanções são independentes, contudo, havendo condenação criminal, obrigatoriamente existirá repercussão na ação de improbidade. Por outro lado, se houver absolvição na esfera penal não significa necessariamente que não haverá sanção nas outras esferas.

As sanções previstas para os atos de improbidade, de acordo Osório (2012), teriam natureza jurídica de “sanções administrativas”, nesse sentido, o autor complementa que o conceito de sanção administrativa, no ordenamento pátrio, permite a autoridade judicial sentencie uma pena de direito administrativo, visto que para esses casos a condenação deve ir além da mera reparação dos danos causados.

Com efeito, as sanções constitucionais estão estabelecidas no art. 37, §4º, da Carta Magna de 1988, que seriam: “[...] 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 (...)” (BRASIL, 2019). O advento da Lei 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa, a seu turno, ampliou o espectro sancionatório previsto na Constituição Federal, estando previsto nos incisos do art. 12 da lei supracitada, a seguir reproduzidos:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa

civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) (BRASIL, 1992).

As sanções acrescidas pelos dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa foram as seguintes: a possibilidade de perda dos bens ou dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil, a proibição de contratar com o Poder Público e a vedação de receber benefícios, incentivos fiscais e creditícios, de forma direta ou indireta, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário (BRASIL, 1992). O cerne dessas penalidades é a busca de uma Administração Pública proba, caracterizada por uma gestão eficiente e honesta. Sendo assim, devido ao alto grau de complexidade para obtenção do que se almeja, fez-se necessário mesclar vários ramos do Direito nas sanções cominadas.

Ressalte-se, por oportuno, que algumas sanções previstas ostentam notadamente caráter político, a exemplo da perda ou a suspensão dos direitos políticos, que se caracteriza pela privação dos direitos políticos de forma definitiva ou temporária, a qual retira ou restringe a elegibilidade e o direito ao sufrágio, sendo ambos atributos da cidadania. Essa sanção política é bastante grave e peculiar, visto que o ordenamento constitucional prevê em poucas situações de perda ou suspensão dos direitos políticos.

Demais disso, a perda de função pública mescla a natureza política com a administrativa e consiste, basicamente, na ruptura de forma compulsória do vínculo jurídico do agente público com o órgão ou entidade pública, podendo incidir em função pública diversa desde que esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível. Enquanto a proibição de contratar com o Poder Público e a vedação ao recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios são sanções puramente administrativas, devendo sempre serem temporárias, destacando que elas não atingem apenas o ente público que sofreu o ato de improbidade, mas toda a Administração Pública.

A multa civil restringe-se a esfera cível, não tendo caráter indenizatório e sim punitivo. Sendo o valor determinado pelo juiz que deverá analisar as particularidades de cada caso, levando em consideração a capacidade econômico-financeira do réu e os limites estabelecidos em lei, tendo em vista que para a punição não se tornar inócua. Ela deverá ser adequada a real situação patrimonial de quem recebe a penalidade.

O ressarcimento integral do dano pode ser considerado uma sanção em sentido genérico, não sendo propriamente uma sanção e sim, uma forma de indenização. Favreto no capítulo 17

do livro *Improbidade Administrativa – Temas Atuais e Controvertidos* salienta que a pena “mais significativa é a obrigatoriedade do ressarcimento dos danos causados” (FAVRETO, 2016, p. 348) e complementa que para o STJ “o ressarcimento dos danos não seria uma pena, mas uma obrigação decorrente do dever de reparar” (FAVRETO, 2016, p. 348).

Impende frisar que o dever de ressarcimento não existe apenas na Lei de Improbidade Administrativa, mas na verdade é uma vertente do nosso ordenamento jurídico, pois encontra-se presente na esfera penal, sendo possível apreciar tal dever quando o Código Penal dispõe no seu art. 91, inciso I, que: “tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime” (BRASIL, 1992). Outrossim, apresenta-se no âmbito do Direito Civil, o qual condena o enriquecimento injustificado, nos termos do art. 884 do CC/2002 que explana nesse sentido de restituição:

Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, **será obrigado a restituir** o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.  
Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é **obrigado a restituí-la**, e, se a coisa não mais subsistir, a **restituição** se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido (BRASIL, 2002, grifo da autora).

Objetivando a reparação do *status quo ante*, a sanção ressarcimento integral do dano é um instituto primordial, tendo ocorrido nos 6.330 (54,5%) casos das 11.607 condenações definitivas por ato de improbidade que ocorreram no período de 1995 e junho de 2016, havendo através dessas condenações o retorno de quase 1 bilhão e meio de reais para os cofres públicos (INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO, 2017).

Figura 34 - Dados sobre as punições aplicadas nas condenações definitivas por ato de improbidade no período de 1995 e junho de 2016 (CNCIA).



Fonte - Instituto Não Aceito Corrupção.

Deve ser elucidado que os parâmetros para aplicação dessas sanções encontram-se expressos no art. 12 da LIA, que seriam apenas a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. Por causa da escassez dos critérios no dispositivo legal de improbidade administrativa passou a ser aplicado supletivamente os da Lei 12.846/2013 - Lei Anticorrupção, que no seu art. 7º dispõe:

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e [...] (BRASIL, 2013).

Nessa parte do trabalho conhecemos os mecanismos utilizados para controlar dos atos ímprobos, um deles foi o ressarcimento ao erário. E no próximo capítulo, se dissertará sobre um tema controverso nessa matéria de restituição aos cofres públicos, que é a sua prescrição.

## 4 PRESCRIÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para dialogar sobre a prescrição de ressarcimento ao erário nas ações de improbidade administrativa é preciso compreender o seu conceito e como esse instituto se apresenta no ordenamento jurídico pátrio.

### 4.1 PRESCRIÇÃO

A palavra prescrição tem origem no termo latino *praescriptio*, que advém do verbo *praescribere*. Tal vocábulo é composto do prefixo *prae*, que significa antes ou momento anterior, e do termo *scribere*, que é indicativo do verbo escrever, com isso o sentido original da palavra era basicamente escrever antes ou escrito em momento anterior.

No âmbito jurídico, a prescrição pode ser compreendida como algo atrelado diretamente a ação e indiretamente ao direito, surgindo quando um direito regulamentado por lei e suscetível de ser reclamado em juízo é violado, nesse momento nasce um titular da pretensão e se tem início o curso da prescrição.

Sendo um instituto que regula a perda do direito de acionar judicialmente, devido à influência do tempo, outro elemento levado em consideração é a inércia do titular do direito que corrobora com ideia do princípio *dormientibus non succurrit ius*, visto que esse brocardo jurídico latino preceitua que o direito não socorre aos que dormem.

De acordo com Carvalho Filho (2016), existiriam duas teorias dominantes que objetivam examinar o fenômeno da prescrição. Sendo a primeira, a teoria clássica, a qual preceitua que o fato prescricional vai ter incidência sobre a ação e considera que a prescrição seria um instrumento necessário à tutela do direito. A segunda corrente seria a teoria da prescrição da pretensão, adotada pelo Direito Alemão.

Para assimilar essa segunda corrente devemos esclarecer a distinção entre ação e pretensão. A ação seria apenas um instrumento para instaurar um processo e tentar obter a solução do litígio, enquanto a pretensão seria a possibilidade de reivindicar algo que o sujeito teria direito. O Código Civil vigente acolhe essa última, como é possível observar no art. 189: “Violado o direito, nasce para o titular **a pretensão**, a qual se extingue, pela prescrição” (BRASIL, 2002, grifo da autora).

Carvalho Filho (2016) indica que a prescrição tem várias causas e mesmo que uma delas venha a ser considerada a principal, as outras concausas ainda devem ser observadas. Não

obstante, o autor recorre aos escritos do autor Antônio Luís Câmara Leal na obra clássica para informar que enumera vários dos fundamentos prescricionais e seus respectivos autores.

(1) castigo à negligência (Savigny); (2) presunção de abandono ou renúncia do titular (Carvalho de Mendonça); (3) efeito destruídos do tempo (Coviello); (4) presunção da extinção do direito (Colin e Capitant); (5) proteção ao devedor em função do decurso do tempo (Spencer Vampré); (6) redução de demandas (Savigny); (7) interesse social e estabilização das relações jurídicas (Planiol e Ripert Laurent, Barassi, Ruggiero, entre outros) (LEAL, 1959, p. 37 *apud* CARVALHO FILHO, 2016, p. 4).

No Direito Brasileiro, na área cível, reiterando o que já foi escrito nesse capítulo, a prescrição adere à teoria da prescrição da pretensão e se encontra prevista nos artigos 189 a 206 do Código Civil vigente, enquanto no Código de Defesa do Consumidor é possível localizar no Art. 27. Na esfera criminal, a seu turno, é similar ao âmbito cível, demonstrando os mesmos pressupostos, quais sejam: o decurso do tempo e a inércia do titular do direito em exercer a sua pretensão, sendo possível contemplar a previsão de tal instituto no art. 107, IV, do Código Penal, que estabelece a prescrição como uma das formas de extinção da punibilidade (BRASIL, 1940).

Na seara administrativa, o alicerce é o mesmo que nas esferas cível e penal, todavia, algumas particularidades permeiam a prescrição em face da Fazenda Pública, são elas: a pluralidade normativa e duplicidade de vias em que o titular do direito poderá apresentar sua pretensão. O diploma legal que rege a prescrição nessa esfera é o Decreto nº 20.910/1932, que dispõe no seu art. 1º 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” (BRASIL, 1932). Sobreleva notar o significado da expressão Fazenda Pública que seria pessoa jurídica de direito público, seja ou não de caráter político-federativo.

A Lei de Improbidade Administrativa preceitua que as pretensões punitivas para os comportamentos ímprobos também estão sujeitas a prescrição, todavia, existe uma exceção, a qual se encontra prevista na hipótese de o ato de improbidade causar prejuízo ao erário. A Lei 8.429/92, outrossim, estabelece os prazos de prescrição no art. 23 que dispõe:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:  
 I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;  
 II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.  
 III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992).

## 4.2 IMPRESCRITIBILIDADE

Convém ressaltar que a regra geral para inércia do titular, incluindo o Estado, é que ocorra a prescrição, sendo o propósito disso evitar que certas situações permaneçam abertas por tempo indeterminado, sujeitas a mutações e, com isso, imponham surpresas inesperadas, além disso, salvaguarda os princípios da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas.

Insta mencionar que, obviamente, existem algumas exceções a essa orientação, essas são denominadas imprescritíveis. O significado gramatical da palavra imprescritível seria algo que não prescreve, ou seja, no remete apenas a prescrição, mas na prática o instituto da imprescritibilidade é mais amplo e engloba também a decadência. Em síntese, as ações imprescritíveis não estarão sujeitas, de modo direto ou indireto, a qualquer prazo, podendo ser eles: prescricional ou decadencial.

Na legislação pátria, há a previsão de algumas pretensões protegidas pela imprescritibilidade. Na Carta Magna, o legislador colocou de forma expressa duas possibilidades, em seu art. 5º. A primeira é referente aos crimes de racismo, prevista no inciso XLII, que dispõe: “A prática do racismo constitui crime inafiançável e **imprescritível**, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei” (BRASIL, 1988, grifo da autora) e tem por escopo a tutela do pluralismo étnico e social do Brasil. A segunda exceção diz respeito aos crimes resultantes de ações de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, o qual está descrito no inciso XLIV, que preconiza: “constitui crime inafiançável e **imprescritível** a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático” (BRASIL, 1988, grifo da autora) e zela pela normalidade da vida constitucional.

Além dessas hipóteses, a Constituição ainda discorre que os imóveis públicos não são passíveis de aquisição através de usucapião, dessa forma a pretensão do Estado de reivindicar os imóveis integrantes do acervo patrimonial dos entes públicos é imprescritível, estando previstas no caso do perímetro urbano no art. 183, § 3º e nas áreas rurais no art. 191, parágrafo único. Ademais, é possível localizar no texto constitucional a imprescritibilidade dos atos ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário (art. 37, § 5º), todavia o tema será examinado em item específico mais adiante nesse trabalho.

Demais disso, o ilustre doutrinador Amorim Filho (1961) escreve que os direitos potestativos, salvo, nas hipóteses em que a lei prevê a sua extinção pela decadência, não se sujeitarão à prescrição e complementa que são perpétuas todas as ações meramente declaratórias, assim como os direitos de personalidade e as ações de estado de família.

### 4.3 A PRESCRIÇÃO DO § 5º DO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Havia um impasse em relação à prescritibilidade de ação de ressarcimento decorrente de improbidade, a doutrina se dividida entre juristas que defendiam a prescritibilidade e os contra a essa tese. Dentre os defensores da primeira corrente, podemos citar: Elody Nassar (2009), Nelson Nery Júnior (2013), Celso Antônio Bandeira de Mello (2013), Marçal Justen Filho (2018), Marino Pazzaglini Filho (2018) e Arnaldo Rizzardo (2014).

Esses doutrinadores utilizavam-se de vários argumentos para defender a prescrição, um deles era que o legislador constituinte originário quando quis decretar a imprescritibilidade, fez de forma expressa, como no caso de racismo (CF, art. 5º, XLII), na atuação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (CF, art. 5º, XLIV). Ainda, nesse sentido, preceituavam que feria o princípio da segurança jurídica, atentava contra a proibição de excesso e ofendia o devido processo legal, esses são apenas os argumentos mais reincidentes na doutrina a favor da prescritibilidade.

Sobreleva notar que Mello considerava correta a ideia da imprescritibilidade, contudo na 26ª edição de seu Curso de Direito Administrativo modificou seu posicionamento e escreveu na 30ª edição:

É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional. 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. XLII 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 (MELLO, 2013, p. 1081).

Os autores Nery Junior e Nery (2013), por sua vez, ainda pregavam que, por se tratar de ações condenatórias, sempre seria prescritível e que a prescrição da pretensão de ressarcimento por danos ao erário deveria ser fixada por leis específicas ou pelo Código Civil. Prosseguindo o pensamento de Nelson Nery (2013), Marino Pazzaglini Filho (2018) e Arnaldo Rizzardo (2014) defendiam que a prescrição a ser utilizada era a prevista no artigo 205 do Código Civil.

Rizzardo pronunciava que tornar a pretensão de ressarcimento ao erário em imprescritível ocasionaria “um divórcio inconcebível com o sistema jurídico universal, até

porque nem os delitos mais infamáveis, de modo predominante, estão acobertados do manto da prescrição” (2014, p. 587).

Todavia, a outra corrente, que era a predominante, adotava a imprescritibilidade nas ações de ressarcimento, entre os doutrinadores que defendia essa ideia majoritária podemos mencionar: José Afonso da Silva (2011), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), José dos Santos Carvalho Filho (2016), Yussef Said Cahali (2012), Waldo Fazzio Júnior (2016), Wallace Paiva Martins Júnior, Fábio Medina Osório (2012), Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2000) e Pedro Roberto Decomain (2014).

Os aludidos autores se utilizavam de vários fundamentos para embasar sua escolha por essa vertente, sendo os principais os seguintes: a alegação do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, além disso, que deveria haver a interpretação literal dispositivo constitucional, pois em virtude da primeira parte do artigo 37 da CF/88 dispor que incidirá prescrição para ilícitos praticados pelo agente, a ressalva contida na segunda parte desse artigo significa que não incidiria prescrição para a pretensão de reparação de danos.

O doutrinador Pedro Roberto Decomain salvaguardava a imprescritibilidade afirmando que era:

[...] uma garantia da coletividade ao ressarcimento do que lhe foi subtraído pelo ilícito de quantos, violando princípios constitucionais, inclusive e particularmente o dever de lealdade para com as instituições, causaram dano à entidade gerida, dano esse que, em última análise, é dano de todo (DECOMAIN, 2014, p. 475).

Carvalho Filho, por seu turno, elencou os requisitos da imprescritibilidade: “(1º) o causador do dano tem que se qualificar como agente público; (2º) o dano deve atingir o patrimônio de pessoa jurídica de direito público; (3º) a conduta deve caracterizar-se como ato ilícito” (CARVALHO FILHO, 2016, p. 249). E o autor Yussef Said Cahali (2012), além de entender que a pretensão de ressarcimento de danos ao erário é imprescritível, ainda, afirmou que poderia ser exercida por meio de ação popular, ação civil pública, ação de improbidade administrativa, ou seja, independe do sujeito ativo, seja o MP, algum colegitimado a propor ação civil pública ou qualquer cidadão.

O cenário antes do Recurso Extraordinário 85.2475 era de divergência, não havendo pacificação da matéria em debate. Por conseguinte, as decisões judiciais que versavam sobre o tema utilizavam a hermenêutica constitucional e a aplicação do princípio da proporcionalidade, o qual indica que seja usada a interpretação mais favorável aos direitos fundamentais, ou seja: havendo dúvida, deve prevalecer a interpretação que, conforme o caso, restrinja menos o direito fundamental, dê-lhe maior proteção, amplie mais o seu âmbito, satisfação em maior grau. Sendo

o conflito encontrado era que de um lado estava o interesse público de ressarcimento ao erário, conduzindo à imprescritibilidade, e de outro lado o interesse público de busca pela segurança jurídica, ensejando à prescrição da pretensão de ressarcimento por dano causado ao erário.

O Recurso Extraordinário 852.475 apreciou o tema 897 da repercussão geral, tendo como Relator o Ministro Alexandre de Moraes e o Relator para Acórdão foi o Ministro Edson Fachin. Ao final do julgamento, o STF deu provimento parcial ao recurso, decidindo pela não prescrição apenas no caso de conduta dolosa do agente e fixou-se a tese que: “[...] são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (STF, 2018, *on-line*). Os detalhes em relação ao RE 852.475 serão abordados no próximo capítulo.

## 5 DECISÃO DO STF NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475

O Recurso Extraordinário 852.475 tem por objeto o acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo que declarou a prescrição de Ação Civil Pública movida contra funcionários da Prefeitura de Palmares Paulista envolvidos em processo de licitação considerado irregular, extinguindo o processo com julgamento do mérito, nos termos do art. 487, II, do Código de processo Civil de 2015. Os fatos geradores do dano em análise teriam ocorrido em 26 de abril de 1995 e 21 de novembro de 1995, já a ACP foi interposta apenas em 03 de julho de 2001. Nas palavras do Ministro Luís Roberto Barroso, o ilícito teria tido origem na:

[...] a alienação de dois automóveis de propriedade pública, um Ford Royale e uma Kombi, da Volkswagen. E o problema de fundo aqui é que o Ford Royale havia sido avaliado em R\$ 16.739,00 e foi vendido por R\$ 13.500,00; e a Kombi foi avaliada em R\$ 3.920,00 e foi vendida por R\$ 1.800,00 (STF, 2018, *on-line*).

Para compreender o veredito do RE 852.475 faz-se necessário observar o que estava alvitrado anteriormente no STF em relação ao presente tema.

### 5.1 JURISPRUDÊNCIA DO STF ANTERIOR AO RE 852.475

A jurisprudência do STF sobre o assunto começou a se consolidar no ano de 2008 com o julgamento do MS 26.210-9/DF. Na oportunidade, a votação foi de oito votos favoráveis a imprescritibilidade e apenas um a favor da ocorrência da prescrição, pertencendo ao Ministro Marco Aurélio de Melo o voto divergente. No caso concreto, questionou-se a condenação imposta pelo Tribunal de Contas da União que designava o ressarcimento de custos incorridos pela União com o pagamento de bolsa de estudos no exterior por descumprimento de obrigação de retornar ao Brasil ao término do curso. Os Doutos Julgadores interpretaram que a ressalva do § 5º do art. 37 da CF estabeleceria a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento por danos ao erário, porém, sem efeito vinculante.

No entanto, em 2016, com relação ao RE 669.069/MG, o STF excluiu a incidência da imprescritibilidade para pretensões decorrentes de ilícitos de natureza civil. Esse julgamento referia-se a um acidente de trânsito entre um ônibus e uma viatura da Marinha do Brasil ocorrido no ano de 1997, sendo que a ação de ressarcimento foi proposta no ano de 2008. Convém destacar que esse julgamento teve repercussão geral e foi fixada a tese de que os ilícitos civis não são albergados pela ressalva constitucional, contudo, tem caráter restrito, não alcançando atos de improbidade administrativa tampouco decisões do TCU.

Durante o julgamento do RE 669.069/MG, a Suprema Corte reconheceu, por maioria, a repercussão geral de dois outros recursos extraordinários, o RE 852.475 e o RE 636.886/AL, cujo o julgamento está agendado para ocorrer no dia 30 de maio de 2019 e trata da prescritebilitade da pretensão de ressarcimento ao erário em decisão de Tribunal de Contas, devendo definir como o STF entende a diferença entre a propositura da pretensão ressarcitória por via administrativa e por via judicial.

O Supremo Tribunal Federal considera que o RE 852.475 versa sobre o tema 0897, que teria como matéria delimitada a imprescritebilitade da ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa.

## 5.2 O JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475

O Supremo Tribunal Federal com objetivo de apaziguar as divergências existentes em relação prescriteção de ações de ressarcimento de danos ao erário deu início, no dia 02 de agosto de 2018 ao julgamento do Recurso Extraordinário 852.475. Nessa sessão, os ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Luís Roberto Barroso, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski acompanharam o voto do relator, o ministro Alexandre de Moraes, o qual interpretou que no caso deveria ser aplicado o prazo de prescriteção previsto na legislação de improbidade administrativa, de cinco anos.

No entanto, o ministro Edson Fachin, acompanhado da ministra Rosa Weber, divergiu do relator por entender que o ressarcimento do dano oriundo de ato de improbidade administrativa é imprescriteível, em decorrência da ressalva estabelecida no parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal, e da necessidade de proteção do patrimônio público. Não foi possível encerrar o assunto no dia 02/08/2018, sendo necessário retomar o julgamento no dia 08 de agosto de 2018.

Na segunda sessão, votou o ministro Marco Aurélio, que acompanhou o relator, enquanto o ministro Celso de Mello e a presidente do STF, a ministra Cármen Lúcia, votaram no sentido do ressarcimento do dano oriundo de ato de improbidade administrativa ser imprescriteível. Diante desse cenário, devido a divergência aberta pelo Ministro Edson Fachin, os Ministros Luiz Fux e Roberto Barroso reajustaram seus votos e decidiram acompanhá-lo.

Dessa forma, no dia 08 de agosto de 2018, o Ministro Edson Fachin se tornou relator do Acórdão e o STF deu provimento parcial do recurso, visto que reconheceu apenas a imprescritebilitade de ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade, sendo a corrente vencedora integrada pelos Ministros: Edson Fachin, Rosa Weber, Luiz Fux Luís

Roberto Barroso, Celso de Mello e Cármen Lúcia. Por outro lado, os vencidos foram os Ministros: Alexandre de Moraes (Relator), Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

### 5.2.1 Voto do relator: Ministro Alexandre de Moraes

O Ministro Alexandre de Moraes foi o relator no RE 852.475, construindo o seu voto utilizando vários argumentos, dentre eles o seguinte:

[...] em um Estado de Direito, assim como no campo penal, também na responsabilidade civil por ato de improbidade, o Poder Público tem um prazo legal para exercer sua pretensão punitiva, não podendo, em regra, manter indefinidamente essa possibilidade, sob pena de desrespeito ao devido processo legal (STF, 2018, *on-line*).

Complementando essa ideia, sustenta o Ministro:

[...] o devido processo legal, em seu sentido material, deve garantir efetiva e real proteção contra o exercício do arbítrio, com a imposição de restrições substanciais ao poder do Estado em restringir a liberdade ou a propriedade individual, entre elas, certamente, a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese de improbidade administrativa (STF, 2018, *on-line*).

Ademais, mencionou que as exceções previstas no texto constitucional seriam apenas no campo punitivo penal (STF, 2018, *on-line*), quais sejam, o crime de racismo, previsto no art. 5º, XLII da CF, e os crimes praticados por grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático, previstos no art. 5º, XLIV da CF.

O Douto Julgador Moraes (STF, 2018, p. 14 e 15) citou que a Ministra Cármen Lúcia proclamou no seu voto, no julgamento do RE 669.069/MG, que a imprescritibilidade prejudicaria o integral exercício do direito de defesa e para construção desse argumento ela se embasou no Professor Celso Antônio Bandeira de Mello. Nesse mesmo sentido, complementou escrevendo que “[...] se verificou que a imprescritibilidade dessa única sanção poderia acarretar graves prejuízos ao devido processo legal e seus princípios corolários, ampla defesa e contraditório, pela permanência infinita do poder persecutório do Estado” (STF, 2018, *on-line*).

Defendeu que não seria possível uma pena mais grave na esfera cível do que na penal, visto que o fato gerador seria o mesmo para as duas áreas. Destacando nessa perspectiva, que:

[...] não seria razoável que, considerando-se as mesmas condutas geradoras tanto de responsabilidade civil como de responsabilidade penal, houvesse imprescritibilidade implícita de uma única sanção pela prática de um ilícito civil definido como ato de improbidade, e não houvesse na esfera penal, que é de maior gravidade. (STF, 2018, *on-line*).

Outro fundamento alegado é que a Constituição Federal deve ser interpretada de forma equilibrada e homogênea, visto que de acordo com o Ministro Moraes:

[...] não há previsão constitucional expressa de imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa. A simples leitura da expressão “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, prevista no § 5º do art. 37 da CF, em sua literalidade, por si só, não permite a afirmação de ter sido adotada a imprescritibilidade de qualquer ação de ressarcimento ao erário (STF, 2018, *on-line*).

Salientando em relação a esse argumento, que no Projeto da Constituição da Comissão de Sistematização continha as palavras “serão imprescritíveis”, no § 5º do art. 38, o qual correspondente ao atual § 5º do art. 37, contudo, a Emenda de Plenário 2P02039-9 retirou a referida expressão (BRASIL, 2019).

Segundo o Ministro Alexandre de Moraes (STF, 2018, *on-line*), o legislador constitucional teria mantido a ressalva para:

[...] obrigar constitucionalmente a recepção das normas legais definidoras dos instrumentos processuais e dos prazos prescricionais para as ações de ressarcimento do erário, inclusive referentes a condutas ímprobadas, mesmo antes da tipificação legal de elementares do denominado “ato de improbidade” (Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986); mantendo, dessa maneira, até a edição da futura lei e para todos os atos pretéritos, a ampla possibilidade de ajuizamentos de ações de ressarcimento. (STF, 2018, *on-line*)

Pois com o advento da Constituição Federal de 1988, ocasionou uma ampliação das sanções previstas para a atos ímprobos, gerando a necessidade da criação de uma lei específica para tipificar as condutas correspondentes a atos de improbidade administrativa. Nessa linha de intelecção, afigura-se oportuno transcrever o ensinamento do ilustre Ministro Moraes sobre o tema:

Nesse momento, houve o justo receio do legislador constituinte quanto à ocorrência de interpretações que passassem a impossibilitar ações de ressarcimento ao erário pela prática de atos ilícitos tradicionalmente entendidos como improbidade administrativa, desde a década de 1940, mas ainda não tipificados pela nova legislação, que somente foi editada em 1992. (STF, 2018, *on-line*).

O Membro da Suprema Corte Alexandre de Moraes sustentou que não haveria qualquer previsão de imprescritibilidade nos §§ 4º e 5º do art. 37. Demais disso, o prazo prescricional a ser aplicado nas sanções de ressarcimento ao erário por condenação pela prática de ato de improbidade administrativa seria o previsto art. 23 da Lei 8.249/1992. Nos casos que o ato de improbidade administrativa seja também crime, o prazo prescricional estabelecido na lei penal deverá ser considerado.

Ao final da sua explanação, Moraes votou pelo desprovimento do RE 852.475 e propôs a seguinte tese:

A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos e terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado pela Lei 8.429/1992 prescreve juntamente com as demais sanções do artigo 12, nos termos do artigo 23, ambos da referida lei, sendo que, na hipótese em que a conduta também for tipificada como crime, os prazos prescricionais são os estabelecidos na lei penal. (STF, 2018, *on-line*)

Todavia, essa tese não foi aceita pela maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

### **5.2.2 Voto do relator do acórdão: Ministro Edson Fachin**

O voto Ministro Edson Fachin se contrapôs ao voto do relator o Ministro Alexandre de Moraes. Fachin utilizou-se de premissas para explicar seu ponto de vista antagônico para o Colegiado do STF, foram elas: a primeira foi que a prescrição “[...] é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais e, assim, compreende a prescrição uma dimensão relevante, e, específica, do princípio da segurança jurídica, que é princípio de caráter vinculante e estruturante no Estado de Direito Democrático” (STF, 2018, *on-line*). A segunda que o dispositivo constitucional contém algumas exceções a prescrição.

O terceiro argumento faz referência a análise da literalidade do dispositivo legislativo, na percepção do Douto Julgador a interpretação dos §§ 4º e 5º do art.37, deverá ser realizada de forma apartada. Porém, se for feita uma análise sistemática dos dois parágrafos citados, o Ministro aduz que “[...] se o § 5º estiver se referindo a outra lei, a outra lei deve tratar da forma e da gradação, e não da prescrição; a menos que "prescrição" seja espécie de gênero "gradação" ou do gênero "forma"” (STF, 2018, *on-line*).

O Ministro Fachin complementou a argumentação alegando que legislador originário apesar de não ter empregado as palavras: imprescritível ou imprescritibilidade de modo expreso, como ocorre no crime de racismo, no momento que criou a ressalva pretendeu que as ações de recomposição do erário não sofressem a prescrição. Destacou, ainda, que o legislador constituinte no §3º do art. 183 e no parágrafo único do art. 191 da Carta Magna, os quais dispõem que os bens públicos não poderão ser obtidos por usucapião, também não se encontram os vocábulos: imprescritível ou imprescritibilidade.

O relator Edson Fachin ponderou que “[...] não significa nem pode significar que se tornariam imprescritíveis todos os créditos públicos passíveis de inscrição em dívida ativa e

cobrança mediante execução fiscal” (STF, 2018, *on-line*). Ademais, pronunciou que a “[...] matéria diz respeito à tutela dos bens públicos” (STF, 2018, *on-line*) e que não haveria “[...] qualquer incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito, com o Estado de Direito Democrático, sustentar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em matéria de probidade” (STF, 2018, *on-line*).

O nobre relator considerou que “a prescrição é o biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público” (STF, 2018, *on-line*), salientando que:

[...] o poder constituinte originário houve por bem escolher não apenas o alçamento da boa governança, patamar constitucional, mas também a compreensão de que a coisa pública, não rara, tratada com desdém e vilipendiada por agentes particulares ou estatal, o constituinte, neste § 5º do art. 37, também trouxe, na sua dimensão normativa, um compromisso fundamental a ser protegido por todos (STF, 2018, *on-line*).

A conclusão do voto do respeitável relator foi pelo parcial provimento, como está demonstrado a seguir:

Conclusão: voto pelo parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento (STF, 2018, *on-line*).

Portanto, restou assentada a tese que “[...] são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (STF, 2018, *on-line*). Tendo, esse posicionamento prevalecido na Suprema Corte.

## 6 CONCLUSÃO

O presente estudo analisou o Recurso Extraordinário n. 852.475 do Supremo Tribunal Federal, que tinha como conteúdo o tema 897 de repercussão geral do STF, o qual versa sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa. A Suprema corte ao final do julgamento RE, fixou a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa” (STF, 2018, *on-line*).

A tese firmada pelo STF não foi a mais adequada para o cenário brasileiro por diversos motivos a seguir explanados. Primeiramente, a corrupção é um dos principais problemas nacionais na percepção da nossa sociedade, como foi o exposto no segundo capítulo dessa monografia jurídica. O fato de tornar a pena imprescritível, não coibiu os atos ímprobos, pois todos os dias nos meios de comunicação somos bombardeados por novos casos de corrupção. Ademais, a tese esposada pelo STF, ainda, atentou contra a segurança jurídica, princípio que deveria ser resguardado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, pois tal postulado é um dos pilares do Estado Democrático de Direito.

Os argumentos utilizados pelo relator do acórdão, Ministro Edson Fachin para justificar a construção dessa decisão foram rasos e insuficientes, visto que a matéria envolve além da prescrição, fenômeno que zela pela segurança jurídica, trata do dano ao erário, que seria a danificação do bem comum da população, pertencendo a todos, de forma que fica evidente a necessidade de um aprofundamento na temática em apreço.

O Ministro Fachin fez uso apenas de quatro premissas para defender seu posicionamento, sendo que a primeira e quarta nem podemos considerar argumentos hábeis a proteger a imprescritibilidade. Pois na primeira, ele explica o que é prescrição e na última, já afirma que as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa são imprescritíveis. Com isso, só podemos considerar como fundamentos válidos a segunda e terceira.

Na segunda premissa do relator do acórdão, ele alega que o texto constitucional tem outras exceções a prescrição, citando os crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB), mas nesses casos, o legislador originário consignou a imprescritibilidade de forma expressa. E mesmo no art. 183, § 3º da CRFB, que prevê a impossibilidade de usucapião

os bens públicos, mesmo não estando de forma expressa, o legislador não deixou margem para dúvida.

Enquanto a terceira premissa apresentada cita que o texto constitucional prevê prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal que ocasionem prejuízo ao erário. E tal comando, na percepção do Ministro Fachin, não contemplaria o ressarcimento do erário, então, por isso, deve ser considerado imprescritível.

O ilustre Ministro Edson Fachin, *data venia*, transformou uma simples ressalva do legislador originário estabelecida no artigo 37, § 5º: “**ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.**” (BRASIL, 1988, grifo da autora), em imprescritibilidade. Se esse processo de transformação, tivesse sido embasado em fortes justificativas, a votação no plenário do Supremo Tribunal Federal poderia ter sido mais tranquila e os Ministros poderiam ter chegado a unanimidade, pois ao analisarmos mais a fundo o conteúdo dos votos proferidos no STF e não somente as ementas de seus julgados, percebemos que não houve uma pacificação da temática em questão.

Assim como o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello evoluiu nesse tormentoso tema, espero que o mesmo aconteça com a Corte Constitucional. O autor acreditava na imprescritibilidade patrimonial, mas posteriormente passou a considerar que o correto é a prescrição, porquanto além de salvaguarda a segurança jurídica, protegeria também o direito de defesa.

Insta salientar, que a comunidade jurídica deveria se debruçar sobre o tema, a fim de que haja a necessária paz social e venha a orientar a sociedade de maneira mais segura possível. A imprescritibilidade imposta pelo STF não é ideal, ao meu sentir, contudo, aplicar o mesmo prazo previsto no art. 23 da Lei 8.429/1992 para as ações de ressarcimento ao erário também não se mostra apropriado, eis que se o legislador constitucional fez uma ressalva é porque as consideravam diferentes das demais situações.

Vale ressaltar o objetivo central desse trabalho não foi estabelecer certezas absolutas. Contudo, esse estudo tentou ampliar e incentivar os debates, difundindo seu conteúdo, tendo em vista que a matéria afeta profundamente a segurança jurídica, que é um elemento basilar para Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. **Revista de Direito Processual Civil**. São Paulo, v. 3, p. 95-132, jan./jun. 1961.

BARROSO, Luís Roberto. Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim? Palestra proferida na Brazil Conference. Harvard University, 2017. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/arquivos/2017/4/art20170410-01.pdf>>. Acesso em: 01 de jul. 2019

BORIN, Roseli, LEMES, Alexandre Barbosa. As sanções da Lei de Improbidade Administrativa. *In*: DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: XXII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI. Curitiba: 2013. **Anais**. Curitiba: 2013, p. 563. Fundação José Arthur Boiteux. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1e9f65024cd764a3>>. Acesso em: 11 maio 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**, outorgada em 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. **Decreto 20.910**, de 7 de dezembro de 1940. Disciplina o artigo 1º do decreto n. 19.398, de 11 de novembro de 1930. Diário Oficial da União, Brasília, 08 jan. 1932.

BRASIL. **Decreto-Lei 2.848**, de 06 de janeiro de 1932. Código Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 1940

BRASIL. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jan. 2002.

BRASIL. **Lei 12.846**, de 01 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 02 ago. 2013.

BRASIL. **Lei 3.164**, de 01 de junho de 1957. Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 04 jun. 1957.

BRASIL. **Lei 3.502**, de 21 de dezembro de 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, Brasília, 22 dez. 1958.

BRASIL. **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 03 jun. 1992.

CAHALI, Yussef Said. **Prescrição e Decadência**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016. Disponível em: <<http://150.162.138.5/portal/sites/default/files/20150312232027.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2019.

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FAVRETO, Rogério. Improbidade Administrativa: Penalidades e Reflexos na Lei da Ficha Limpa. In: MARQUES, Mauro Campbell *et al.* **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos**. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 342 a 363. Disponível em: <[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/cfi/6/2\[;vnd.vst.idref=cove r\]!](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530972653/cfi/6/2[;vnd.vst.idref=cove r]!>)>. Acesso em: 11 maio 2019.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira de 1988**, v. I, arts. 1º a 103. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2015.

GUERRA, Elaine Linhares de Assis Guerra. **Manual de Pesquisa Qualitativa**. Belo Horizonte: Equipe EaD, 2014.

LATINOBARÓMETRO, Corporation. **Pesquisa de opinião pública do ano de 2016**. Chile, 2017. Disponível em: <<http://www.latinobarometro.org/>>. Acesso em 07 nov. 2018

MATIAS-PEREIRA, José. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA

REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. 2002, Brasília.  
**Anais**. Lisboa: CLAD, 2002. p. 1-22.

MELHORAMENTOS. **Dicionários Michaelis**: Dicionário Brasileiro de Língua Portuguesa. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NÃO ACEITO CORRUPÇÃO, Instituto. **Pesquisa Radiografia da Improbidade**, 2017. Disponível em: < <http://naoaceitocorruptao.org.br/2017/radiografia/>>. Acesso em: 07 nov. 2018.

NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**: as intersecções do tempo, do princípio da segurança e da prescrição nas relações de direito administrativo. 2 ed., ver., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**: direito material e processual. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. Conceito e tipologia dos atos de improbidade administrativa. *In*: **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: < [http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio\\_Osorio.html](http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Fabio_Osorio.html)>. Acesso em: 10 maio 2019.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597017748/cfi/6/2!/4/2@0:0>>. Acesso em: 10 maio 2019.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. Disponível em: < <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-5660-8/cfi/6/2>>. Acesso em: 20 maio 2019.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Marcelo Rodrigues. Improbidade Administrativa: Instrumentos para o controle preventivo. **Revista da AGU**, Brasília, n. 34, out./dez. 2012. Disponível em: <<https://www.agu.gov.br/noticia/revista-da-agu>> Acesso em: 10 maio 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário n. 852.475/SP**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Publicação: 08 ago. 2018. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>>. Acesso em 06 jun. 2019.

ZANINI, Juliano Cesar. **Corrupção administrativa e mecanismos de controle externo: discussão doutrinária principiológica**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica). Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Itajaí, SC, 2014. Disponível em: <[https://docplayer.com.br/2002590-Corruptao-administrativa-e-mecanismos-de-controle-externo-discussao-doutrinaria-principiologica.html#show\\_full\\_text](https://docplayer.com.br/2002590-Corruptao-administrativa-e-mecanismos-de-controle-externo-discussao-doutrinaria-principiologica.html#show_full_text)>. Acesso em: 07 nov. 2018.