



**Centro Universitário de Brasília - UnICEUB**  
**Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS**  
**Curso de Bacharelado em Direito**

**ISABELLA GONDIM DE ABREU**

**IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR  
DANOS DECORRENTES DE ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

**BRASÍLIA**  
**2020**

**ISABELLA GONDIM DE ABREU**

**IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR  
DANOS DECORRENTES DE ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Anna Luiza de Castro Gianasi.

**BRASÍLIA**

**2020**

**ISABELLA GONDIM DE ABREU**

**IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR  
DANOS DECORRENTES DE ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA**

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Anna Luiza de Castro Gianasi.

BRASÍLIA, 26 de junho de 2020.

BANCA AVALIADORA

---

Anna Luiza de Castro Gianasi (Professora Orientadora)

---

Sabrina Durigon Marques (Professora Avaliadora)

# IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR DANOS DECORRENTES DE ATOS DOLOSOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ISABELLA GONDIM DE ABREU

## RESUMO

As ações de ressarcimento ao erário são prescritíveis? De acordo com a decisão do Supremo Tribunal Federal em 2018, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, apreciando o tema 897 da repercussão geral, não. O presente artigo tem como objetivo analisar em que medida esse entendimento trará resultados positivos para o Estado. Segundo a tese final firmada, "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa". Entretanto, quais argumentos levaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a interpretar a favor da imprescritibilidade? Qual o sentido e o alcance do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988? O que seria classificado como ato doloso nos termos da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade administrativa)? Esses são apenas alguns dos questionamentos a serem respondidos ao longo do presente trabalho para ao fim, concluir se o aludido entendimento assegura o efetivo ressarcimento do que é devido ao erário e/ou se deixará de funcionar como um meio de impunidade para os agentes ímprobos. De início, busca-se entender o instituto de prescrição, juntamente com os princípios básicos da Administração Pública, e posteriormente, analisar de que maneira o novo precedente contribui para ressarcimento dos cofres públicos. O método utilizado no presente trabalho baseou-se na pesquisa bibliográfica, se utilizando de livros, jurisprudências do STF e artigos sobre o tema.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 852.475/SP. Improbidade administrativa. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade.

**Sumário:** 1. Introdução - 2. O julgamento do RE n. 852.475/SP - 3. O instituto da prescrição – 4. Sentido e alcance do artigo 37, § 5º da Constituição Federal de 1988 – 4.1. Instituto da prescrição nos Recursos Extraordinários n. 669.069/MG, n. 852.475/SP e n. 636.886/AL - 5. O elemento subjetivo do tipo (dolo) na ação de

ressarcimento - 6. Possíveis danos resultantes da morosidade processual – 7. Cadastro nacional de condenados por ato de improbidade administrativa e por ato que implique inelegibilidade - 8. Conclusão: De que forma o novo precedente pode contribuir para o ressarcimento do erário?

## **1 INTRODUÇÃO**

Durante algum tempo discutiu-se sobre a interpretação do art. 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o qual determina "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". Em 2016, nos autos do Recurso Extraordinário (RE) 669.069/MG, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, com repercussão geral (Tema 666), debateu-se sobre a aludida ressalva do texto constitucional. Naquele momento, foi firmada a tese de que "é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil". Tal diretriz não alcança as ações de ressarcimento decorrentes de ato de improbidade administrativa.

Posteriormente, no ano de 2018, voltou-se a discutir acerca da interpretação a ser dada ao art. 37, § 5º, da CF/88 no RE 852.475/SP, apreciando o tema 897 da repercussão geral, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes. Tratou-se de recurso interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) em ação de improbidade administrativa. Na ação que deu origem ao recurso, o MPSP requereu a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/1992 (LIA) aos réus. Uma das sanções pleiteadas foi a de ressarcimento ao erário, a qual foi indeferida inicialmente, tendo em vista que o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) reconheceu a ocorrência de prescrição no caso.

Mais recente ainda, em 20 de abril de 2020, o STF firmou nova tese acerca do alcance da regra estabelecida no art. 37, § 5º, da CF/88. Desta vez, no RE n. 636.886/AL, reconhecida repercussão geral (Tema 899), fixou-se a tese de que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas".

Retornando ao Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, tema central desse trabalho, em exposição de seu voto o relator ministro Alexandre de Moraes destacou alguns dos princípios constitucionais basilares, e afirmou que "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."<sup>1</sup>

O art. 5º, inc. LIV, da CF/88 versa sobre o chamado princípio do devido processo legal. Daniel Amorim elucida o tema afirmando “é pacífico o entendimento de que o devido processo legal representa um sobreprincípio, supraprincípio ou princípio-base, norteador de todos os demais que devem ser observados no processo.”<sup>2</sup>.

Euler Paulo de Moura Jansen ressalta que tal princípio inicialmente tutelava o direito processual penal, mas já se estendeu para o processual civil e administrativo.<sup>3</sup> Esse princípio pode, portanto, ser resumido de acordo com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em seu art. 6º, I, o qual estabelece “qualquer pessoa tem o direito que sua causa seja examinada, justa e com celeridade, ou seja, dentro de um prazo razoável.”<sup>4</sup>

O relator ministro Alexandre de Moraes no RE n. 852.475/SP afirmou que o devido processo legal deve garantir proteção contra o exercício do arbítrio para restringir, entre outros, “a estipulação de prazos fatais para o exercício das pretensões em juízo, na hipótese de improbidade administrativa.”<sup>5</sup>

Neste RE foi trazido também ao debate como se deu a interpretação do dispositivo do art. 37, § 5º, da CF/88 na Assembleia Nacional Constituinte no ano de 1987. No projeto A da Assembleia, no início do primeiro turno da votação, tinha-se expressamente na redação originária que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis. Entretanto, do projeto B até a promulgação do atual texto

---

<sup>1</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>2</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 3. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 62.

<sup>3</sup> JANSEN, Euler Paulo de Moura. **O devido processo legal**. Ano 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4749/o-devido-processo-legal>. Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>4</sup> Disponível em [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf). Acesso em 31 maio 2020.

<sup>5</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

constitucional, tal expressão foi suprimida, formando, portanto a atual redação do dispositivo mencionado.

Com isso, o relator ministro Alexandre de Moraes e o ministro Gilmar Mendes alegaram em seus votos que tal imprescritibilidade não foi, portanto pretendida pelo constituinte, até porque se assim o fosse, a Constituição teria permanecido com a redação primária. O relator afirmou ainda, que tal decisão decorreu da opção de se privilegiar, entre outros, o princípio da segurança jurídica, pois essas excepcionalidades causavam desconforto nos debates entre os constituintes.<sup>6</sup>

Esse e outros fundamentos, como o princípio do devido processo legal, o instituto da prescrição, o dolo na respectiva ação de ressarcimento fizeram parte do debate entre os ministros do STF. O objetivo desse trabalho é fazer uma análise dos argumentos divergentes para ao final, chegar à conclusão de como a tese firmada no RE 852.475/SP irá contribuir para o ressarcimento ao erário.

## 2 O JULGAMENTO DO RE N. 852.475/SP

Em 08 de agosto de 2018 foi firmada a tese pelo STF de que "são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa", nos autos do RE n. 852.475/SP, de relatoria do ministro Alexandre de Moraes.

Em 03 de julho de 2001, o MPSP ajuizou uma ação de improbidade administrativa na comarca de Santa Adélia/SP, em desfavor do prefeito municipal José Valdir Pavani à época dos fatos e outros três réus que integravam a Comissão Municipal de Avaliação. O processo teve ainda a União como *amicus curiae*. O caso concreto originário do presente recurso envolveu a alienação de dois automóveis públicos que foram avaliados em determinado valor e vendidos por uma quantia inferior. O *parquet* pleiteou a aplicação das sanções aos quatro réus previstas no art. 12, inc. II e III, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), os quais estabelecem:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

---

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

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.

Em sentença, foi julgado parcialmente procedente os pedidos para condenar os réus. Com isso, os réus interpuseram apelação e o TJSP deu provimento ao recurso, julgando extinto o processo por reconhecer a ocorrência de prescrição quanto aos réus, ex-servidores públicos. Na sequência, foram opostos embargos de declaração pelo MPSP, os quais foram rejeitados, até que foi interposto o Recurso Extraordinário n. 852.475/SP pelo *parquet* para afastar a prescrição e pleitear a condenação dos réus.

O RE n. 852.475/SP foi submetido à sistemática da repercussão geral, a qual consiste em um requisito intrínseco de admissibilidade do recurso. “Temas trazidos em sede de RE e que apresentem questões relevantes sob aspecto econômico, político, social ou jurídico e que ultrapassam interesses subjetivos da causa são reservados ao STF”.<sup>7</sup>

Na decisão de repercussão geral no RE n. 852.475/SP, o STF por maioria, reconheceu a existência de repercussão geral na questão constitucional suscitada, diante da relevância da matéria.

No julgamento de mérito do RE, o relator do recurso ministro Alexandre de Moraes, enfatizou em seu voto que a prioridade dos órgãos constitucionalmente institucionalizados é o combate à corrupção, à ilegalidade e à imoralidade,

pois a corrupção é a negativa do Estado Constitucional, [...] pois não só se desvia os recursos necessários para a efetiva e eficiente prestação dos serviços públicos, mas também corrói os pilares do Estado de Direito e contamina a necessária legitimidade dos detentores de cargos públicos, vital para preservação da democracia representativa.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Foi incluído no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional n. 45/2004 e regulamentado pelos arts. 322 a 329 do Regimento Interno do STF e pelos arts. 1.035 a 1.041 do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=entendarg>. Acesso em: 29 maio 2020.

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do



O ministro afirmou, ainda, para condenação por ato de improbidade administrativa exige-se um desvio na conduta do agente, devidamente tipificado em lei, que pretende obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público. E é necessário, portanto apontamento dos fatos e das imputações referentes a cada um dos réus, devendo ser demonstrado o elemento subjetivo do tipo (o dolo) e o elemento normativo da culpa em condutas do art. 10 da LIA.<sup>9</sup>

Lembrou que a LIA adotou uma posição mais ampla ao prever a responsabilização tanto de agentes públicos quanto de agentes privados, ou seja, pessoa física ou jurídica que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato de improbidade, de forma direta ou indireta. Qualquer agente que cometeu o ilícito estará sujeito às sanções previstas na Lei.

O servidor público é o autor do ato lesivo ao ordenamento jurídico, pois as três espécies de atos de improbidade previstas na Lei 8.429/1992 exige sua conduta (improbidade própria); enquanto o particular - pessoa física ou jurídica - que induzir, concorrer ou se beneficiar do ato de improbidade será o partícipe (improbidade imprópria).<sup>10</sup>

O relator ministro Alexandre de Moraes explanou sobre a necessidade de se comprovar o dolo ou culpa nos casos de improbidade previsto no art. 10 da LIA:

Art. 10. 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 [...]

E afirmou que tal constatação se dá com o devido processo legal, contraditório e ampla defesa, algumas das garantias constitucionais previstas no art.

---

Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>10</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

5º, inc. LIV e LV, da CF/88, respectivamente. Também afirmou que tal processo deveria ocorrer dentro dos prazos fixados no art. 23 da LIA:

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.

Ocorre que a Administração, tendo um prazo estipulado para propositura da ação e aplicação da sanção, não poderia eternizar esse poder-dever, com exceção dos casos expressos na Constituição Federal de 1988.

O constituinte estabeleceu três casos em que ocorrem exceções à prescritibilidade, sendo a prática do racismo (art. 5º, inc. XLVII, CF/88), ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inc. XLIV, CF/88) e os direitos imprescritíveis que incidem sobre as terras que os índios ocupam no país (art. 231, § 4º, CF/88).

Considerando que essas foram as hipóteses estipuladas de imprescritibilidade, o relator reiterou que o desrespeito à tal estipulação dos prazos do art. 23 da LIA, que seria de cinco anos, conflituava com a garantia do devido processo legal, o qual assegura ao indivíduos "paridade total de condições com o Estado-persecutor, dentro das regras procedimentais previamente estabelecidas e que consagram a plenitude de defesa e impedem o arbítrio do Estado"<sup>11</sup>

Noutro giro, o relator ministro Alexandre de Moraes trouxe ao debate a importância do princípio da segurança jurídica. Através desse princípio foi afastada a possibilidade de não estipulação de prazos em ações civis patrimoniais no ordenamento jurídico brasileiro. Para isso, fez referência ao § 4º do art. 37 da CF/88,

---

<sup>11</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

quando o legislador estabeleceu que lei específica irá estipular os atos de improbidade e estabelecerá a forma das sanções.

Como dito na introdução deste artigo, o relator do presente RE e o ministro Gilmar Mendes discorreram ainda sobre o elemento histórico do texto constitucional destacando que, a Assembleia Constituinte suprimiu a expressão do § 5º do art. 37, da CF/88 que afirmava a imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Tal questão é relevante, pois com a votação da Assembleia, foi esclarecida a vontade do legislador, que optou por suprimir a imprescritibilidade, e o que o final do art. 37, § 5º, da CF/88 prevê é que a lei pode estabelecer prazos prescricionais, formando o atual dispositivo do diploma.

Antes de ser uma decisão isolada da Assembleia Nacional Constituinte, a exclusão dessa hipótese de imprescritibilidade foi uma clara e consciente opção em privilegiar a segurança jurídica, restringindo ao máximo essas excepcionalidades que causavam grande desconforto nos debates entre os constituintes.<sup>12</sup>

O ministro relator Alexandre de Moraes ao final votou pelo desprovimento do RE n. 852.475/SP, mantendo a extinção do processo por reconhecimento da prescrição, sugerindo 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.<sup>13</sup>

Em seguida, abrindo divergência, o ministro Edson Fachin resumiu seu voto em quatro premissas sobre a matéria. A primeira foi no sentido de que a prescrição estabiliza as relações sociais e está diretamente ligada com o princípio da segurança jurídica.

---

<sup>12</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>13</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

A segunda premissa foi a de que, de fato, a CF/88 estabeleceu expressamente três exceções ao instituto da prescritebilidade.

Na terceira premissa, o ministro reafirmou que o texto constitucional expressa que a lei estabelecerá prazos de prescrição para atos que gerem prejuízo ao erário.

Entretanto, em sua quarta e última premissa, o ministro Edson Fachin acredita que a controvérsia "nasce de uma vírgula e o que vem depois da vírgula."<sup>14</sup> O ministro afirmou que mesmo estando em uma discussão de seara patrimonial, existe por outro lado ofensa ao patrimônio público, à coisa pública, não lhe parecendo então haver inconformidade com o Estado Democrático de Direito a defesa da imprescritebilidade das ações de ressarcimento, "eis que não rara a prescrição é o biombo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público"<sup>15</sup>

O ministro também discorreu sobre a segurança jurídica, entretanto, chegou a uma conclusão diferente do relator. Entendeu que o princípio da segurança jurídica não deve servir como proteção a quem causar prejuízo à coisa pública.

O ministro Edson Fachin votou então pelo parcial provimento do recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento, apontando a seguinte tese: "São imprescriteveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa."<sup>16</sup>

Posteriormente, o ministro Luís Roberto Barroso destacou que o dispositivo constitucional deu margem à três linhas interpretativas, que foram defendida pelos ministros em momentos distintos.

---

<sup>14</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>15</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

A primeira refere-se ao entendimento defendido pelo Ministro Teori Zavascki e ministro Edson Fachin acerca da imprescritibilidade da ação de ressarcimento de dano ao erário nos casos de improbidade.

A segunda linha interpretativa, defendida pelo Ministro Dias Toffoli, indica que a ação de ressarcimento seria prescritível, mas a execução da condenação imprescritível.

A terceira e última linha explanada pelo ministro coincide com a sustentada pelo relator ministro Alexandre de Moraes, pela qual a lei pode estabelecer prazos prescricionais.

O ministro Luís Roberto Barroso em um primeiro momento aderiu a posição trazida pelo relator do recurso, pois ao seu ver, a CF/88 fez disposições expressas quando se tratava de casos de imprescritibilidade. Justificou posteriormente que a imprescritibilidade deve ser exceção no ordenamento jurídico. Afirmou ainda que

os sistemas jurídicos gravitam em torno de dois grandes eixos: a justiça e a segurança. A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma.<sup>17</sup>

Contudo, ao final, o ministro Luís Roberto Barroso retificou seu voto, e afirmou "reconsiderando o meu ponto de vista para entender imprescritível a ação de ressarcimento de danos nas hipóteses do cometimento pelo agente público de uma improbidade dolosa."<sup>18</sup>

Em seguida, a ministra Rosa Weber rememorou que no julgamento do RE 669.069/MG, de relatoria do ministro Teori Zavascki, aderiu a corrente majoritária daquele RE, segundo a qual "É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil."

A ministra se utilizou do julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 712.435, do qual foi relatora "[...] o que está sujeita à prescrição é a

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>18</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

apuração das punições do agente público por cometimento de ato de improbidade administrativa, não a ação de ressarcimento do dano causado ao erário."<sup>19</sup> Isso significa dizer que a apuração de responsabilidade do agente por ato de improbidade, seja doloso ou culposo, possui prazo definido para prescrever. Já a ação de ressarcimento ao erário, não.

Posto isto, a ministra Rosa Weber deu parcial provimento ao Recurso Extraordinário n. 852.475/SP determinando-se o retorno dos autos ao tribunal *a quo* para análise do mérito, sob a premissa da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em ato doloso. Adotou a tese seguinte: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa."<sup>20</sup>

Seguindo o julgamento, o ministro Luiz Fux afirma que o fato de a CF/88 não expressar a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é relevante, trazendo à discussão um ângulo jusfilosófico, com os ensinamentos de Santiago Dantas, para quem

as obrigações nasceram para ser extintas por qualquer forma de extinção, transação, compensação, cumprimento, prescrição, porque não poderia uma obrigação se perpetuar sob a esfera jurídica do devedor. Então, num dado momento, elas deveriam ser extintas<sup>21</sup>

Afirma o ministro que quando a Constituição Federal de 1988 quis expressar algo, em relação à imprescritibilidade, ela o fez explicitamente. Cita Carlos Maximiliano para lembrar que a regra é a prescrição e a exceção a imprescritibilidade. Entretanto,

---

<sup>19</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>20</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

"se a lei não mencionou a imprescritibilidade, não me parece que se possa, por criação judicial, superar a vontade do legislador constituinte."<sup>22</sup>

O ministro Luiz Fux trouxe, ainda, para o debate a circunstância de que o indivíduo sempre tem prazo prescricional nas demandas contra a Fazenda Pública. Daí seu questionamento quanto aos motivos pelos quais a Fazenda teria imprescritibilidade de suas pretensões contra o particular, e esse tem apenas cinco anos? E responde: "no meu modo de ver, isto violaria flagrantemente o princípio isonômico."<sup>23</sup>

O ministro Luiz Fux acompanhou o relator integralmente no presente recurso, em primeiro momento. Entretanto, ao final, o ministro Luiz Fux também retificou seu voto, pois afirmou:

hoje em dia, não é consoante os princípios e a postura judicial do Supremo Tribunal Federal que danos decorrentes de crimes praticados contra Administração Pública e de atos de improbidade praticados contra a Administração Pública fiquem imunes da obrigação de ressarcimento<sup>24</sup>,

Votou, portanto pelo provimento do Recurso Extraordinário n. 852.475/SP.

Adiante, o ministro Dias Toffoli lembrou que no RE 669.069/MG asseverou que para formação de culpa na improbidade, há a prescrição. Estabelecida a culpa e a condenação, a execução é que seria imprescritível.

A seu ver "o ressarcimento seria imprescritível, mas desde que tenha uma culpa formada dentro de um prazo de ação prescritível"<sup>25</sup>. Entretanto, optou por não

---

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>23</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>24</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

abrir uma terceira corrente e sim, solucionar o debate, acompanhando o relator em seu voto, ministro Alexandre de Moraes.

Já o ministro Ricardo Lewandowski afirmou que seria duvidosa a interpretação da imprescritibilidade no § 5º do art. 37 visto que a Constituição Federal de 1988 estabelece claramente suas hipóteses.

O ministro Ricardo Lewandowski enfatizou os fundamentos apresentados pelo Ministro relator Alexandre de Moraes, entre eles, o de que

a imprescritibilidade suprime o direito ao devido processo legal e, especialmente, ao da ampla defesa, uma vez que a eventual prevalência do entendimento pela imprescritibilidade acarretaria o dever de cada cidadão de guardar eternamente comprovantes os mais diversos de seus negócios jurídicos com a Administração, o que evidentemente seria inviável e comprometeria o direito à defesa dos cidadãos.<sup>26</sup>

Por fim o ministro Ricardo Lewandowski acompanhou o relator, votando pelo desprovimento do recurso e propondo 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, salvo quando a conduta for tipificada como crime, quando então os prazos prescricionais serão os estabelecidos na lei penal.<sup>27</sup>

Em seguida, o ministro Gilmar Mendes retornou à questão levantada pelo ministro relator Alexandre de Moraes acerca da expressão final do art. 37, § 5º "que serão imprescritíveis", e reiterou que ao ser suprimida a expressão, isso demonstra que a imprescritibilidade não foi pretendida pelo legislador.

O ministro Gilmar Mendes fez uma crítica de que se houver demora na propositura das ações, o resultado seria certamente o não ressarcimento, e que do ponto de vista prático, a demora da cobrança caminha em desfavor do patrimônio público. O ministro Gilmar Mendes seguiu então o relator em seu voto.

---

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>27</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.



Já o ministro Marco Aurélio reafirmou que o legislador, ao definir expressamente em quais hipóteses incidiria a imprescritibilidade na CF/88, assim o fez, e afirmou que o sistema não contempla a imprescritibilidade nas ações de cunho patrimonial.

O art. 12 da LIA prevê as sanções aplicadas ao responsável pelo ato de improbidade. Após o artigo 12, a lei versou acerca da prescrição, revelando que as ações até mesmo de ressarcimento podem ser propostas em até cinco anos.

Com isso, afirmou também o ministro Marco Aurélio que ao estabelecer o prazo de cinco anos, o legislador levou em conta a razoabilidade, pois seria um período suficiente. E concluiu que "observado o sistema, a razoabilidade do prazo de cinco anos, com o qual está muito acostumado o Estado e também os cidadãos em geral, acompanho o Relator no voto proferido."<sup>28</sup>

Dando continuidade ao julgamento, o ministro Celso de Mello destacou que os agente públicos se sujeitam às consequência jurídicas de seu comportamento. Esse comportamento deve levar em conta o princípio da moralidade, que é

valor constitucional impregnado de substrato ético, erigido à condição de vetor fundamental que rege as atividades do Poder Público [...] e que especialmente a partir da Constituição promulgada em 1988, a estrita observância do postulado da moralidade administrativa passou a qualificar-se como pressuposto de validade dos atos [...]<sup>29</sup>

Com isso, o ministro Celso de Mello acompanhou a divergência iniciada pelo ministro Edson Fachin, e votou pelo parcial provimento para afastar a prescrição à pretensão ressarcitória. Em consequência disso, reconheceu ser imprescritível a pretensão jurídica da ação de ressarcimento ao erário.

A Presidente do Tribunal à época, ministra Cármen Lúcia, acompanhou o ministro Edson Fachin, o qual abriu divergência. A ministra alegou que a CF/88, a seu ver, foi clara em seu art. 37, § 5º. Com a ressalva no final do dispositivo, entendendo a ministra ser imprescritível as ações de ressarcimento.

---

<sup>28</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>29</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

Posteriormente, faz referência à moralidade administrativa, a qual certamente o legislador quis defender ao fazer a ressalva do § 5º. Em relação à segurança jurídica, a ministra Cármen Lúcia disse que essa deve estar principalmente no cumprimento da Constituição Federal. Por fim, deu provimento ao RE 852.475/SP para reconhecer a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento fundada em ato doloso de improbidade administrativa fixando a seguinte tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

Finalmente, após abreviada exposição dos votos dos ministros do STF, apreciando o tema 897 da repercussão geral, deu-se parcial provimento ao recurso para afastar a prescrição da sanção de ressarcimento, fixada a seguinte tese: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".

O presente RE transitou em julgado na data de 06 de dezembro de 2019. Cabe nesse momento examinar os principais pontos de divergência citados na votação.

### **3 O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO**

As leis são criadas através do processo legislativo. De modo a ordenar o sistema jurídico, alguns princípios devem ser observados, como por exemplo, os da eficácia, da continuidade, da coisa julgada, do respeito aos direitos adquiridos, do devido processo legal, da irretroatividade da lei, entre outros. Tais princípios, juntamente com o da segurança jurídica, dão funcionalidade ao ordenamento jurídico.

A segurança jurídica é um princípio constitucional evidenciado no artigo 5º, inc. XXXVI, da CF/88, o qual afirma que "a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada."<sup>30</sup>

Muito se discute sobre o exato conceito de segurança jurídica. José Joaquim Gomes Canotilho denomina esse princípio em "princípio geral de segurança

---

<sup>30</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 jun 2020.

jurídica”<sup>31</sup>. Traz ainda outra afirmação que permite o melhor entendimento acerca desse princípio:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente sua vida. Por isso, desde cedo se considera os princípios da segurança jurídica e proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.<sup>32</sup>

Completa J. J. Gomes Canotilho confirmando que tal princípio exige então a confiabilidade, a clareza, a razoabilidade e a transparência dos atos do poder.<sup>33</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que tal princípio apresenta o aspecto que dá estabilidade e confiança legítima às relações jurídicas.<sup>34</sup> Ou seja, a segurança jurídica é um alicerce para uma relação jurídica estável.

Ademais, para que possa haver a segurança jurídica, há o instituto da prescrição. Esse instituto é garantidor da segurança jurídica, pois é um dos instrumentos que servem à persecução da paz social.<sup>35</sup> O instituto da prescrição não permite que o titular de um direito possa permanecer inerte por um longo período temporal, ou seja, deve exercer seu direito dentro de um prazo limitado. Esgotado o prazo, extingue-se a pretensão. É importante destacar que o direito subjetivo não é extinto pelo decurso de tempo, e sim a pretensão, a busca pelo seu cumprimento forçado junto ao Poder Judiciário ou à Administração Pública. A isso, dá-se o nome de prescrição.

Sílvio Venosa ensina que a aplicação jurídica da prescrição remonta ao Direito Romano. É um instituto que nasceu do direito privado, mas atualmente se faz presente em outros ramos do Direito, ressalvadas determinadas nuances<sup>36</sup>.

O tempo tem uma grande importância jurídica. Caio Mário da Silva Pereira afirma que o tempo pode ser requisito para nascimento de direitos, condição para seu exercício ou sua causa extintiva.<sup>37</sup>

---

<sup>31</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes 1999 apud ALMEIDA, Luís Nunes de. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 249-250.

<sup>32</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997. p. 257.

<sup>33</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997. p. 256.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. **Revista do Advogado**, da AASP, v. 39, n. 141, p. 160-166. maio de 2019.

<sup>35</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2000. t. 6. p.136.

<sup>36</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. vol. 1. p. 586.

<sup>37</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil: introdução ao direito civil e teoria geral do direito civil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980. v. 5. p. 586.

Nas palavras de Pontes de Miranda "a prescrição, em princípio, atinge a todas as pretensões e ações, quer se trate de direitos pessoais, quer de direitos reais, privados ou públicos. A imprescritibilidade é excepcional".<sup>38</sup>

Segundo José dos Santos Carvalho Filho o objetivo precípua da prescrição

consiste na necessidade de atender ao *princípio da segurança jurídica*, evitando que certas situações permaneçam por tempo indeterminado sujeitas a mutações e imponham surpresas inesperadas às pessoas, quando o passar do tempo já tenha sedimentado situações contrárias.<sup>39</sup>

Para José Dos Santos Carvalho Filho seria inadmissível oferecer o benefício da eternidade de mover uma ação ao titular do direito que conduz com inércia e cita mais uma vez, que tal atitude se opõe ao princípio da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas. Por esse motivo, o legislador estabeleceu prazos prescricionais para pretensões do direito. Segundo o autor, nem ao Estado pode se conceder benesses oriundas de sua inércia.<sup>40</sup>

Clóvis Beviláqua aponta que

Prescrição é a perda da ação atribuída a um direito, e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não uso delas, durante um determinado espaço de tempo. Não é o fato de não se exercer o direito que lhe tira o vigor; nós podemos conservar inativos em nosso patrimônio muitos direitos, por tempo indeterminado. O que torna inválido é o não uso da sua propriedade defensiva, da ação que o reveste e protege.<sup>41</sup>

Assim sendo, a prescrição decorre da inércia do titular de direito. A pretensão não é o direito, mas o poder de exigir o direito.<sup>42</sup> Ou seja, a pretensão é a faculdade do titular de um direito exigir o cumprimento de seu interesse. Daí surge o termo "*dormientibus non succurrit jus*"<sup>43</sup>, expressão bastante utilizada entre os operadores do direito para se referir ao instituto, a qual significa "o direito não socorre aos que dormem".

Logo, já que não há expressamente a previsão de imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, e sim a dúvida acerca da redação do art. 37, § 5º, da

<sup>38</sup> MIRANDA, F. C. P. **Tratado de direito privado**. 4. ed. Cidade: Editora, ano. t. 6. p. 127.

<sup>39</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 32.

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 104.

<sup>41</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1908. p. 380.

<sup>42</sup> ASSIS, Araken. Fluência e interrupção do prazo de prescrição da pretensão a executar. **Rev. Ciên. Jur. e Soc. da Unipar**. Umuarama, v. 11, n. 2. p. 605, jul./dez. 2008.

<sup>43</sup> Tradução: "O direito não socorre aos que dormem."

CF/88, verifica-se a necessária interpretação do dispositivo constitucional, como feita pelos ministros do STF no julgamento do RE n. 852.475/SP.

Nota-se que o tema da prescrição está presente na esfera cível, penal e também na administrativa. Há diferentes possibilidades de interpretação em cada uma delas acerca do instituto da prescrição, sendo que no Direito Administrativo essas contradições encontram-se ainda mais profundas.

José dos Santos Carvalho Filho explica que essas questões confusas no âmbito administrativo são causadas possivelmente por uma pluralidade normativa, onde há grande variedade de diplomas legais que regem a matéria e também, pela duplicidade de vias, pois há prazos extintivos tanto na via administrativa quanto na via judicial.<sup>44</sup> O que resta saber então é se a Constituição deu margem à interpretação em favor da imprescritibilidade, já que não a previu expressamente.

#### **4 SENTIDO E ALCANCE DO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A discussão central do Recurso Extraordinário n. 852.475/SP se deu a partir do artigo 37, § 5º da CF/88, o qual dispõe:

Art. 37, § 5º - 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.

Analisando esse dispositivo, constata-se que em um primeiro momento o legislador define a quem incidirá os prazos prescricionais (por qualquer agente, servidor ou não). A segunda parte do dispositivo estabeleceu uma observação em matéria das ações de ressarcimento. Acerca desse tema nasce a discussão.

Há divergência em sede de posicionamentos doutrinários. Há a favor do prazo de prescrição Celso Antônio Bandeira Mello, que reformou seu entendimento, pois anteriormente defendia a tese de imprescritibilidade. Afirmou

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Destarte, se a isto se agrega quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, inc. s 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

---

<sup>44</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 61.

vida -, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.<sup>45</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello explica o alcance do art. 37, § 5º, da CF/88 e alega que a intenção do dispositivo é de separar os prazos de prescrição do ilícito penal e administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade. Com isso, as ações de ressarcimento terão prazos próprios em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal, devido a ressalva final do artigo.

Noutro giro, o artigo 205 do Código Civil prevê que “a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”<sup>46</sup>. Marino Pazzaglini Filho e Arnaldo Rizzardo sugerem que o prazo para a ação de ressarcimento não se baseie no respectivo dispositivo mencionado, mas também não se pode concluir pela tese da imprescritibilidade por não haver previsão expressa.

Já a favor da tese de imprescritibilidade, tem-se a título de exemplo Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho.

Nesse sentido também, José Afonso Silva aponta que

Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, a indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit jus*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.<sup>47</sup>

Assim como há divergência na doutrina acerca do tema, também na jurisprudência. Carlos Maximiliano assevera que para se aplicar o Direito, é necessário “descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva”<sup>48</sup>. A isso se dá o nome de interpretação, a qual não se confunde com a hermenêutica. Hermenêutica é parte da ciência jurídica que tem por objeto o estudo e a sistematização dos processos, que devem ser utilizados para que a interpretação se realize.<sup>49</sup>

Já a interpretação das leis apresenta várias espécies, que segundo Rubens Limongi França “se interpenetram e reciprocamente se completam, podendo ser

---

<sup>45</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2013. p. 1081.

<sup>46</sup> BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em 04 jun 2020.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2011. p. 674.

<sup>48</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 1

<sup>49</sup> MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 14.

divididas segundo três critérios fundamentais: quanto ao agente, quanto à natureza e quanto à extensão”.<sup>50</sup>

Aprofundando nas espécies mencionadas de interpretação, tem-se que a interpretação quanto ao agente pode ser pública (prolatada pelos órgãos do Poder Público) ou privada (normalmente interpretações feitas pelos técnicos da matéria, os doutrinadores). Além disso, a interpretação pública é dividida entre autêntica (feita pelo legislador) e judicial (realizada pelo Poder Judiciário).<sup>51</sup>

A interpretação quanto à natureza pode ser dividida em gramatical (significado e alcance de cada uma das palavras do preceito legal), lógica (aquela interpretação que resulta das diversas locuções e orações do texto legal), histórica (interpretação de acordo com as condições de meio e momento da elaboração da norma) e sistemática (descoberta da *mens legislatoris* da norma jurídica, ou seja, o significado do texto jurídico o qual possui as intenções e particularidades do legislador quando o criou).<sup>52</sup>

E por fim, existe a interpretação quanto à extensão, a qual pode ser dividida em: declarativa (o intérprete apenas declara exatamente o que o legislador quis dizer, declara a letra da lei), extensiva (é a interpretação ampliativa, que está dentro dos limites moderados de interpretação, entretanto, também adapta a intenção do legislador da norma à nova realidade social) e restritiva (afirma que o legislador ao criar a norma, utilizou-se de expressões mais amplas que seu pensamento).<sup>53</sup>

Com isso, através da junção de todas essas espécies de interpretação, chega-se à interpretação da Constituição, ou método de interpretação hermenêutico clássico.<sup>54</sup> Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, interpretar a Constituição é o mesmo que interpretar uma lei.

#### Na dicção de Humberto Ávila

normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos. Daí se afirmar que os dispositivos se constituem no objeto da interpretação; e as normas, no seu resultado. O importante é que não existe correspondência entre norma e

---

<sup>50</sup> FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Rev. Dos Tribunais, 2014. p. 20-21.

<sup>51</sup> FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Rev. Dos Tribunais, 2014. p. 20-21.

<sup>52</sup> FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Rev. Dos Tribunais, 2014. p. 23-25.

<sup>53</sup> FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Rev. Dos Tribunais, 2014. p. 25-26.

<sup>54</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997. p. 1210.

dispositivo, no sentido de que sempre que houver um dispositivo haverá uma norma, ou sempre que houver uma norma deverá haver um dispositivo que lhe sirva de suporte.<sup>55</sup>

Então, para que exista norma é necessária a interpretação de um texto. No presente RE n. 852.475/SP, como já demonstrado, foi através da interpretação do dispositivo da CF/88 que se chegou até o entendimento firmado. A título exemplificativo, o ministro Edson Fachin ao abrir divergência, destacou que o dissenso entre os ministros teria nascido de uma vírgula e do que vem depois da vírgula.<sup>56</sup> Vê-se portanto aqui que a interpretação gramatical necessitou de um complemento.

Como já dito anteriormente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as exceções que se enquadram na imprescritibilidade. Entretanto, analisando o art. 37, § 5º, da CF/88, esse também se enquadraria como uma exceção? De acordo com o entendimento do STF a resposta é afirmativa no sentido de que às ações de ressarcimento que decorrerem de ato doloso de improbidade não devem incidir prazo prescricional. Para se chegar à essa tese, foi utilizado um conjunto histórico e de interpretações, findando no atual entendimento do RE n. 852.475/SP.

#### **4.1 Instituto da prescrição nos Recursos Extraordinários n. 669.069/MG, n. 852.475/SP e n. 636.886/AL**

Como demonstrado, o artigo 37, § 5º, da CF/88 foi discutido em diferentes recursos extraordinários, findando em distintas teses acerca do tema da prescrição.

Em 2016, foi firmada a tese do RE n. 669.069/MG (Tema 666), de relatoria do ministro Teori Zavascki de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. Tal entendimento se refere aos ilícitos civis, não sendo válido para atos de improbidade administrativa ou débitos imputados pelo Tribunal de Contas.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30.

<sup>56</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>57</sup> O ilícito civil que se refere o RE n. 669.069/MG é aquele que embora tenha causado algum prejuízo material ao erário, não obtem conduta revestida de grau de reprovabilidade nem atenta contra os



Noutro giro, em 2018, foi firmado o entendimento de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”, no RE n. 852.475/SP (Tema 897), tema central deste trabalho. Com essa tese, entende-se que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos de improbidade administrativa são prescritíveis se praticados por conduta culposa do agente e imprescritíveis se praticados por condutas dolosas do ímprobo. Ou seja, a excepcional hipótese de imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário necessita de dois requisitos:

- a) Prática de ato de improbidade administrativa tipificado na LIA;
- b) Comprovação do elemento subjetivo do tipo dolo.

Restou ainda esclarecer acerca dos débitos decorrentes de decisão do Tribunal de Contas. Estes seriam prescritíveis ou não? Em 20 de abril de 2020, no julgamento do RE 636.886/AL, reconhecida repercussão geral pelo Plenário do STF sob o Tema 899, com relatoria do ministro Alexandre de Moraes, o STF firmou a seguinte tese “é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas”, não tendo ainda essa decisão transitada em julgado.

Segundo a tese firmada, no processo de tomada de contas, o Tribunal de Contas da União (TCU) realiza o julgamento técnico das contas a partir da reunião dos elementos da fiscalização e não julga pessoas, não investigando a existência de dolo decorrente de atos de improbidade administrativa. “Apurada ocorrência de irregularidades, a pretensão de ressarcimento em face dos agentes públicos reconhecida em acórdão de Tribunal de Contas prescreve na forma da Lei 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal)”<sup>58</sup>.

Portanto, o STF concluiu que a imprescritibilidade somente recai sobre as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de ato doloso de improbidade tipificados

---

princípios constitucionais da Administração Pública. O ilícito civil discutido nesse RE não abrangia ilícitos de improbidade administrativa.

Já no RE n. 852.475/SP, foi discutido especificamente atos de improbidade administrativa, previstos na Lei 8.429/1992.

Por fim, os débitos imputados pelo Tribunal de Contas se dão em processos de Tomada de Contas Especial (TCE), onde há julgamento de irregularidade das contas e a imputação de responsabilidade do débito por ter causado prejuízo ao erário.

<sup>58</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

na LIA (Tema 897). As demais ações de reparação de danos à Fazenda Pública decorrentes de ilícito civil são prescritíveis (Tema 666), assim como pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas (Tema 899).

Tem-se, portanto que o artigo 37, § 5º, da CF/88 trouxe em diferentes recursos extraordinários distintas interpretações. O que resta claro é que o entendimento do STF em relação à ressalva feita pelo dispositivo constitucional é que apenas as ações de improbidade dolosas são imprescritíveis. Nessa perspectiva, em relação à tese firmada em 2018 no RE n. 852.475/SP, será abordado as condutas que afasta a prescrição.

## 5 O ELEMENTO SUBJETIVO DO TIPO (DOLO) NA AÇÃO DE RESSARCIMENTO

A não observância e o descumprimento dos princípios regentes da Administração Pública, como por exemplo, o da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência e o da moralidade ou da probidade administrativa, constitui os chamados atos de improbidade administrativa.

Mas, antes de avançar, necessário é trazer a lume o conceito de improbidade.

Para José dos Santos Carvalho Filho

Improbidade é o antônimo e significa a inobservância desses valores morais, retratando comportamento desonesto, despidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem. Entre todos, um dos mais graves é a corrupção, em que o beneficiário se locupletar às custas dos agentes públicos e do Estado.<sup>59</sup>

Como visto, a improbidade é o contrário da probidade, não há observância de valores morais. O art. 37 da CF/88 impõe padrões a serem seguidos pelo agente público, como o de honestidade, e padrões direcionados à realização do interesse público. A moralidade administrativa é um dos princípios expressos nesse dispositivo constitucional, e desse princípio decorre o dever de probidade administrativa.

Alguns outros autores, como José Afonso Silva e Marcelo Figueiredo entendem a probidade como forma qualificada de moralidade administrativa.<sup>60</sup> Juarez

---

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa, prescrição e outros prazos extintos**. São Paulo: Atlas, 2012. p. 98.

<sup>60</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 19 ed., São Paulo: Malheiros, 2001. p. 653; FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 48.

Freitas compreende a probidade como um subprincípio da moralidade, um desdobramento do princípio da moralidade administrativa.<sup>61</sup>

Logo, um agente que deixa de observar tais princípios em suas condutas no exercício da atividade pública, comete atos ilícitos contra a Administração Pública.

Os arts. 9, 10 e 11 da LIA tipificam esses atos, sendo divididos respectivamente em:

- a) Enriquecimento ilícito do agente ou enriquecimento de terceiros (art. 9);
- b) Atos que causem lesão ao patrimônio público (art. 10) e
- c) Atos que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Nesse sentido, apenas os atos ímprobos do art. 10 da LIA (atos que causem lesão ao patrimônio público) admitem a forma culposa por fazer referência expressa à culpa no próprio dispositivo, que prevê:

Art. 10. 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 [...]

O ato será culposo quando o agente não empregar a atenção ou a diligência exigida, deixando de prever os resultados que adviriam de sua conduta por atuar com negligência, imprudência ou imperícia<sup>62</sup>.

Há culpa quando o agente age de forma negligente, tendo o resultado sido diverso do previsto, porém, tendo sido possível prevê-lo anteriormente. Há também culpa quando o agente atua de forma imprudente, ou seja, pratica a conduta de omissão e com falta de precauções, podendo trazer riscos para o próprio agente ou para terceiros. Ademais, existe a culpa quando o agente não possui capacidade técnica para desenvolver uma atividade, e mesmo assim o faz sem a devida competência, atuando com imperícia.

Nesse sentido, no julgamento do Recurso Especial n. 765.212/AC, que se discutiu a necessidade de demonstração de dolo para que se responsabilize o agente público por violação aos princípios da Administração Pública, o ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Mauro Campbell, em seu voto indagou:

Seria acaso imaginável que alguém pudesse ser desleal ou desonesto sem querer? É possível ser ímprobo a título de culpa? A resposta só pode ser

---

<sup>61</sup> FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 29.

<sup>62</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**, 7 ed. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2013. p. 421.

negativa, pois os conceitos de probidade e improbidade exigem necessariamente o querer, o agir com vontade.<sup>63</sup>

Nas demais hipóteses, o ato é necessariamente doloso, ou seja, depende de elemento volitivo da conduta do agente.

Havendo vontade livre e consciente de praticar o ato que viole os princípios da Administração Pública, classifica-se o ato como doloso. O dolo equivale à vontade livre e consciente dirigida ao resultado (dolo direto), ou à mera aceitação do risco de produzi-lo (dolo indireto ou eventual)<sup>64</sup>, podendo ser punido qualquer agente público, assim como agente privado que tenha se beneficiado do ato.

A improbidade dolosa ocorre, portanto quando o agente, intencionalmente, traz de alguma forma prejuízo ao Estado.

Entretanto, já que o art. 10 da LIA é o único que aceita a modalidade culpa nos casos de improbidade administrativa, deve-se analisar o caso concreto, a conduta do agente. Se comprovado que o agente teve a vontade de produzir o dano ao erário, ou seja, agiu com dolo, a ação de ressarcimento não terá prazo prescricional.

O STF, portanto incluiu o dolo na tese firmada, fazendo com que atos culposos de improbidade administrativa não se sujeitem à excepcionalidade da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, mas sim os danos decorrentes de dolo.

## 6 POSSÍVEIS DANOS RESULTANTES DA MOROSIDADE PROCESSUAL

Demonstrado as divergências na doutrina acerca do tema, resta a análise dos argumentos à favor e contra a imprescritibilidade que foram suscitados no RE n. 852.475/SP.

De um lado, prepondera a tese de que o Estado agora terá um tempo bem maior que o anterior para pedir o ressarcimento aos agentes ímprobos que tenham cometido desvios na Administração Pública de forma dolosa.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). Recurso Especial. **REsp 765.212/AC**. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado do Acre. Recorridos: Francisco Batista de Souza e outro. Relator: Min. Herman Benjamin. Dje: 23/06/2010. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=832125&n\\_um\\_registro=200501086508&data=20100623&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=832125&n_um_registro=200501086508&data=20100623&formato=PDF). Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>64</sup> RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**, 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. p. 518.

Regressando ao voto divergente do ministro Edson Fachin, tem-se quatro premissas quanto à imprescritibilidade, conforme demonstrado no capítulo 2 do presente trabalho. Dentre essas, a quarta premissa trazida pelo ministro Edson Fachin pontuou que no Estado Democrático de Direito, por haver ofensa à coisa pública, a imprescritibilidade deveria incidir sobre as ações de ressarcimento. Tal argumento trazido pelo ministro é de grande relevância, pois a ofensa ao patrimônio público atinge a sociedade como um todo, indistintamente, e os prejuízos causados à coletividade não merecem ficar impunes.

Ademais, o ministro Edson Fachin sustentou que a ideia de República impõe seriedade aos compromissos fundamentais, especialmente aqueles que materializem a proteção da coisa pública e probidade administrativa,<sup>65</sup> concluindo que

o comando estabelece como um verdadeiro ideal republicano que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo.<sup>66</sup>

De se ver, todavia que permanece no meio jurídico a dúvida quanto à efetividade de tal decisão. Anteriormente, contava-se o prazo de até cinco anos após a cessação do vínculo do ímprobo com a Administração Pública para ajuizamento da ação com fins de ressarcimento. O Estado teria dentro desse período o poder-dever de fiscalização e de ajuizamento da ação. Entretanto, com o atual entendimento do STF, o Estado terá um tempo indeterminado para buscar o ressarcimento.

O relator, ministro Alexandre de Moraes, trouxe argumentos já aqui mencionados a favor do prazo prescricional, os quais se baseiam na garantia dos princípios do devido processo legal e segurança jurídica, por exemplo. Também apontou elementos históricos na formação do art. 37, § 5º, da CF/88. Além disso, relacionou o fato do legislador ter estabelecido no art. 37, § 4º da Constituição que os atos de Improbidade Administrativa importariam sanções na forma e gradação

---

<sup>65</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

<sup>66</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJe: nº 58, divulgado em 22/03/2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897#>. Acesso em: 4 jun 2020.

previstas em lei (Lei 8.429 de 1992 - LIA). Vale salientar que a Lei de Improbidade Administrativa é de 1992, ou seja, foi criada após a Constituição Federal de 1988 estabelecendo os respectivos prazos, e, portanto os §§ 4º e 5º do *caput* do art. 37, da CF/88 deveriam ser interpretados conjuntamente.

O ministro Dias Toffoli fez uma importante observação de que quando estava à frente da Advocacia-geral da União criou o Departamento de Defesa da Probidade da Administração Pública, destacando procuradores, advogados da União, exclusivamente para a propositura de ações de ressarcimento. Com isso, alegou que o fato de não haver um prazo prescricional poderia levar o Estado a deixar de agir, e em decorrência do grande lapso temporal pode ser que não haja sequer a quem responsabilizar, devido a não propositura de uma ação em tempo hábil.

A despeito de tudo isso, portanto, pode-se concluir ser coerente que se estabeleça em favor do Estado um tempo maior para obter ressarcimento dos danos causados por condutas ímprobas, afinal, o agente que comete um ato contrário aos princípios da Administração, que causa prejuízos ao erário e, para a sociedade como um todo, deve ter a obrigação de ressarcir. A grande questão é analisar se essa falta de prazo prescricional pode causar danos ainda maiores ao Estado, em decorrência da inércia das instituições, ou se as ações de ressarcimento terão êxito e contribuirão de fato para o erário.

Nessa perspectiva, significativo acentuar que um conjunto probatório possui particularidades. A prova é um dos instrumentos mais importantes que servem para formar a convicção do julgador.

Manoel de Oliveira Franco Sobrinho assevera ser “é claro que, para a eficácia da prova, ganham relevo as circunstâncias de como ocorreram os fatos, o nexos causal entre o ato danoso e o interesse particular, não devendo a Administração jamais fugir das obrigações relacionais impostas por lei ou regulamentadas.”<sup>67</sup>

Nesse sentido, a prova é elemento essencial para a comprovação de ilícitos em todas as esferas, inclusive no tema de improbidade administrativa. Para a ação de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato doloso, é necessária a prova.

Ocorre que a falta da determinação de um prazo para fins de ressarcimento ao erário poderia estimular algum retardamento na prática de atos de fiscalização por deixar de observar o caráter de urgência das respectivas ações. Com isso, a

---

<sup>67</sup> FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A prova no processo administrativo. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, v. 102, n. 1-41, 1970. p. 9.

morosidade da atuação do Estado pode fazer também com que os agentes que realmente cometeram os ilícitos possam ficar sem punição por longo período de tempo, e quem sabe, nem mesmo venham a ressarcir, tornando-se assim um meio de impunidade.

Isso poderia se dar em razão de as provas desaparecem no decorrer do tempo, testemunhas não terem mais condições de cooperar com a apuração e, além disso, atos administrativos se estabilizarem no tempo.

Nesse sentido, há também a possível lesão à defesa dos investigados, que correm o risco de após um período extenso não conseguirem produzir provas que demonstrem a licitude de sua conduta, pois após esse período, podem ocorrer exatamente os mesmo fatores citados acima em relação à prova no tempo.

Com isso, é perceptível a importância da estipulação de um prazo prescricional. Entretanto, levando em consideração que os danos causados por atos de improbidade administrativa atingem a coletividade como um todo, é coerente estabelecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Sabe-se que alguns processos permanecem durante um longo período de tempo tramitando no Poder Judiciário. Algumas ferramentas vêm sendo otimizadas para eficácia do sistema, mas até o momento, há um enorme e necessário aprimoramento do aparato do Estado para que as respectivas condenações venham se tornem de fato eficazes.

Nesse mesmo sentido de busca pelo ressarcimento ao erário, há o importante o papel da sociedade, a qual pode exercer seu controle social, que é a participação do cidadão na gestão pública. Essa atuação dos cidadãos coopera na fiscalização das ações dos governantes e funcionários públicos e até mesmo assegura que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade.

Noutro giro, fazendo uma breve alusão ao regime jurídico dos servidores públicos, o art. 116, incs. I e II da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 prevê que é dever do servidor público exercer com zelo e dedicação as atribuições do cargo e ser leal às instituições a que servir. Ao deixar de exercer esses deveres, o servidor pode conseqüentemente ter contribuído para prejuízo da Administração. Com isso, é extrema importância o papel a ser exercido pelos servidores da Administração Pública ao ter conhecimento de atos que causem dano ao erário, devendo tomar a respectiva medida para evitar tais prejuízos.

Assim, com as atuais ferramentas disponíveis, espera-se que os danos causados à coisa pública venham a ser efetivamente reparados, atentando-se para que a falta de um prazo prescricional não ocasione outros prejuízos decorrente de morosidade processual.

## **7 CADASTRO NACIONAL DE CONDENADOS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E POR ATO QUE IMPLIQUE INELEGIBILIDADE**

Com base no que acima foi apresentado cumpre expor alguns números acerca de prejuízos causados ao erário nos últimos anos, o que pode ter cooperado significativamente para a tese final firmada pelo STF.

O Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI) foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2007, objetivando reunir informações acerca de condenados por atos de improbidade administrativa pelo Poder Judiciário.<sup>68</sup>

Considerando os assuntos relativos à improbidade administrativa, especificamente dano ao erário, enriquecimento ilícito, violação aos princípios administrativos e outras matérias de direito público, foram identificados 5.449 processos, com 9.824 condenações entre os anos de 2006 a 2017. Importante ressaltar que em um processo pode haver condenação por mais de um ato ilícito.

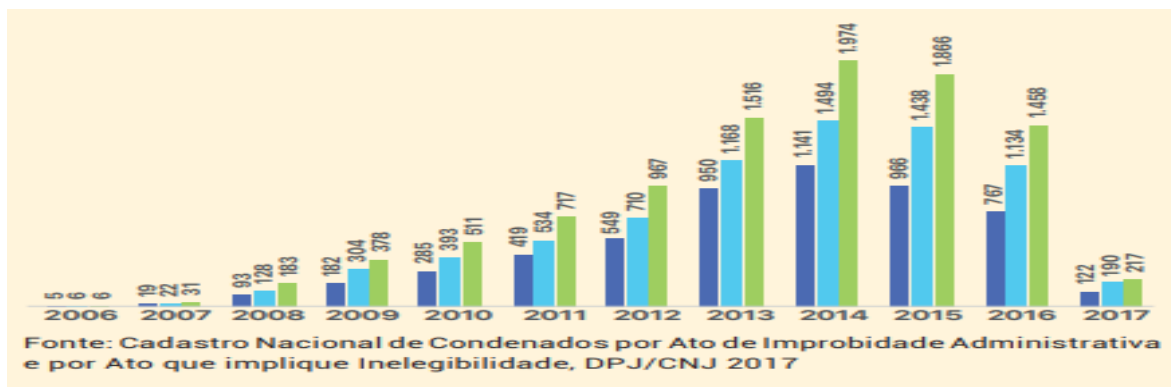
**Figura 1** – Total de processos julgados, condenados e condenações por ano de julgamento para os processos relacionados à improbidade administrativa, no período de 2006 a 2017.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Sua criação se deu através da Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_44\\_20112007\\_17062013181040.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_44_20112007_17062013181040.pdf). Acesso em: 30 maio 2020. Alteração pela Resolução nº 50, de 25 de março de 2008. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_50\\_25032008\\_11102012184812.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_50_25032008_11102012184812.pdf). Acesso em: 30 maio 2020; Resolução nº 172, de 08 de março de 2013. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_172\\_08032013\\_11032013133451.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_172_08032013_11032013133451.pdf). Acesso em: 30 maio 2020; Resolução nº 310, de 20 de março de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215846202004285ea8a7169284a.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

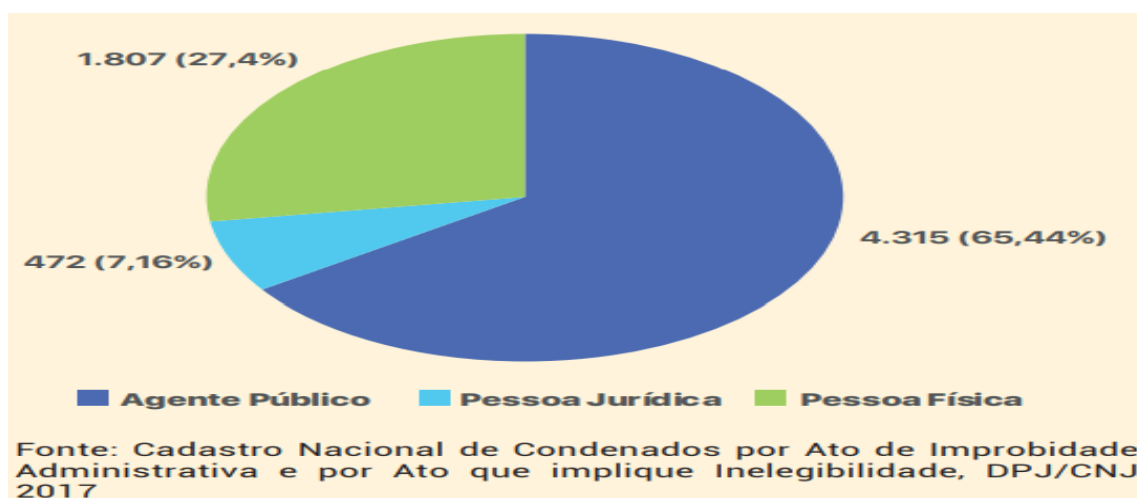
<sup>69</sup> Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes\\_fig3\\_321245280](https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes_fig3_321245280). Acesso em: 13 maio 2020.





Dessas condenações, o gráfico a seguir mostra o perfil de agentes que foram definitivamente condenados, dividido em diferentes categorias (agente público, pessoa jurídica e pessoa física):

**Figura 2** – Categorias de definitivamente condenados.<sup>70</sup>



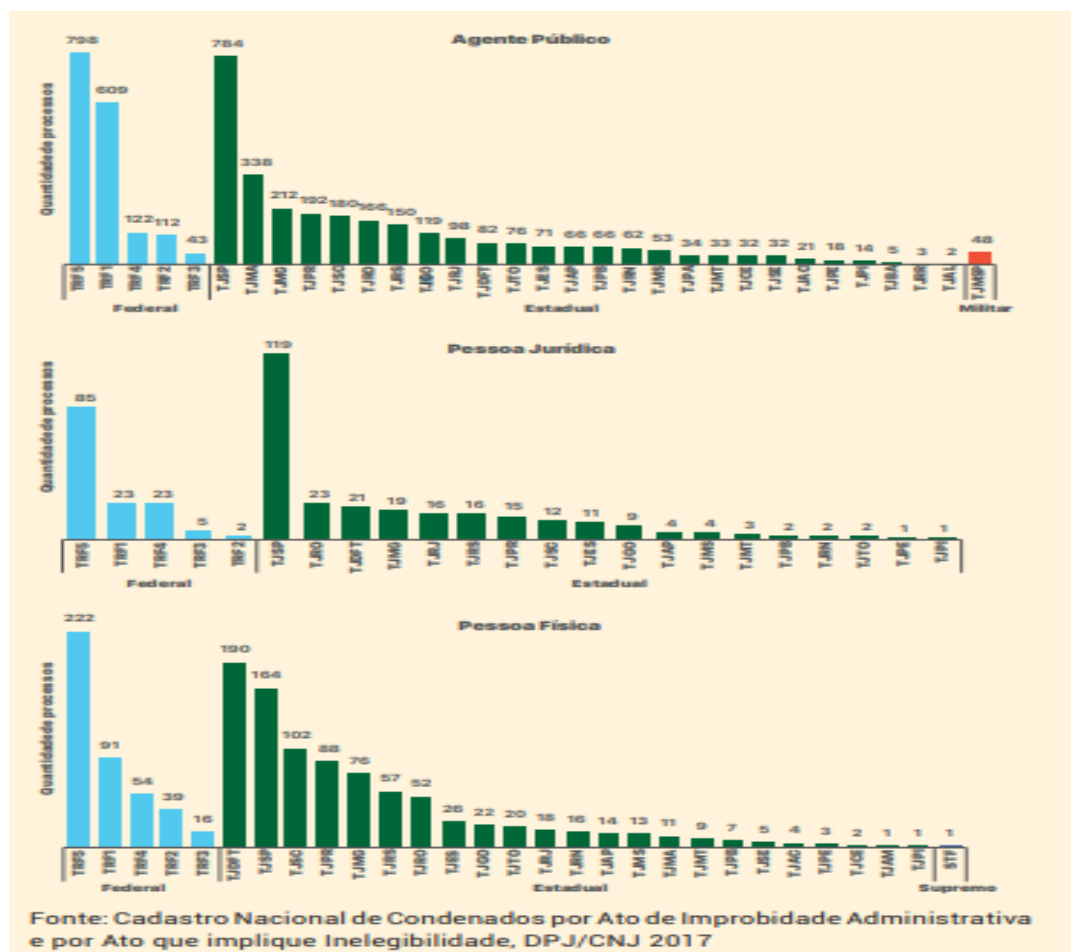
Percebe-se que a maioria das condenações se deu em face de agentes públicos (65,4%), seguido por pessoa física (27,4%) e pessoa jurídica (7,2%).

Além disso, os números foram divididos também de acordo com os tribunais que julgaram e com categorias de condenados, conforme gráfico a seguir:

**Figura 3** – Total de processos julgados no período 2006-2016 por tribunal e categoria dos condenados (agente público, pessoa jurídica, pessoa física).<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes\\_fig3\\_321245280](https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes_fig3_321245280). Acesso em: 13 maio 2020.

<sup>71</sup> Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes\\_fig3\\_321245280](https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes_fig3_321245280). Acesso em: 30 maio 2020.



Já em relação ao número de condenações que impuseram o ressarcimento de valores ou pagamento de multas, o gráfico a seguir quantificou as decisões efetivamente cumpridas entre 2006 a 2016.

**Figura 4** - Percentual recuperado em condenações de improbidade administrativa.<sup>72</sup>

	Valor da Condenação	Valor Recuperado	% Recuperado
Ressarcimento Integral	R\$ 986.110.018,97	R\$ 1.896.780,66	0,192%
Perda de Bens	R\$ 32.848.983,32	R\$ 450,00	0,001%
Pagamento de Multa	R\$ 869.365.543,01	R\$ 856.883,74	0,099%

Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

<sup>72</sup> Disponível em: [https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes\\_fig3\\_321245280](https://www.researchgate.net/figure/Figura-12-Assuntos-mais-frequent-es-entre-os-agentes-publicos-condenacoes_fig3_321245280). Acesso em: 30 maio 2020.

Nota-se que das condenações relacionadas ao ressarcimento integral, em um espaço de tempo de dez anos, foram recuperados apenas 0,1% do valor devido.

Em 2017, o CNJ apontou que o valor das condenações de ressarcimento integral do dano referentes apenas a ações de improbidade administrativa com trânsito em julgado chegaram à R\$ 1.371.318.985,51 (um bilhão, trezentos e setenta e um milhões, trezentos e dezoito mil, novecentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e um centavos), constantes no cadastro do CNCIAI.

O CNCIAI é, portanto mais uma das ferramentas disponíveis como transparência das atividades do Poder Judiciário em relação a julgamentos de improbidade administrativa no país, sendo possível estimar o prejuízo ao erário causado por atos de improbidade.

Além disso, com incremento de meios tecnológicos, o sistema eletrônico de cada tribunal automaticamente atualiza os dados no CNCIAI, aumentando o canal de transparência até mesmo para a população.

Portanto, após a decisão do STF em 2018, ou seja, sem um prazo limite para as ações de ressarcimento ao erário decorrentes de atos dolosos de improbidade, resta saber se o ressarcimento aos cofres públicos passará a ser recuperado em sua integralidade.

## **8 CONCLUSÃO: DE QUE FORMA O NOVO PRECEDENTE PODE CONTRIBUIR PARA O RESSARCIMENTO DO ERÁRIO?**

Diante de toda a exposição, percebe-se que o art. 37, § 5º, da CF/88 já foi objeto de vários debates devido a ressalva em sua redação. Ao final do julgamento do RE n. 852.475/SP, o STF chegou a uma decisão em relação ao prazo das ações de ressarcimento ao erário.

Mesmo os três recursos extraordinários (RE n. 669.069/MG, RE n. 852.475/SP e RE n. 636.886/AL) tendo tratado acerca do mesmo dispositivo constitucional, o STF entendeu que a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário incide apenas nos casos de atos doloso de improbidade administrativa, excluindo as hipóteses de ilícito civil e débitos do Tribunal de Contas.

Com isso, é certo que o princípio basilar da segurança jurídica deve ser respeitado, entretanto, não pode servir como meio de impunidade a agentes que cometam atos de improbidade administrativa. Aquele que causa dano ao patrimônio

público de forma dolosa deve a ele ser atribuída a eterna possibilidade de condenação. Se assim não for, a sociedade como um todo continuaria sendo prejudicada pela falta de aplicação das devidas punições. Porém, é importante ressaltar mais uma vez a necessidade de se comprovar o dolo para que incida a imprescritibilidade.

Retornando aos dados do Conselho Nacional de Justiça, foi demonstrado que em dez anos, de um total de R\$ 986.110.018,97 (novecentos e oitenta e seis milhões cento e dez mil e dezoito reais e noventa e sete centavos) em condenações para ressarcimentos integral do dano, apenas 0,1% foi recuperado. E o restante desse valor? Uma das causas da falta de ressarcimento possivelmente se deu em razão do reconhecimento da prescrição das ações, como havia ocorrido no caso concreto que originou o RE n. 852.475/SP.

Nessa perspectiva, estabelecer um prazo limitado de cinco anos para o devido ressarcimento poderia ser um retrocesso na defesa do patrimônio público, pois o agente que pratica atos ilícitos não pode se beneficiar indevidamente e ficar impune, já que o prejuízo sempre será da coletividade por se tratar de dano à coisa pública.

Com isso, diante de todos os argumentos demonstrados tanto a favor quanto contra a imprescritibilidade, chega-se a conclusão de que não poderia ser diferente o desfecho do RE n. 852.475/SP. A tese firmada pode ser considerada um avanço no combate à condutas ímprobas e pode diminuir o sentimento de impunidade na sociedade.

Importante reiterar ainda que apesar do prazo ter sido declarado imprescritível, é necessária a célere atuação do Estado para a devida apuração dos atos de improbidade dolosos e ajuizamento da ação de ressarcimento dentro de um lapso temporal apropriado.

Finalmente, compreendeu-se que aquele que de maneira dolosa cometeu atos de improbidade administrativa, deve a respectiva ação não ter prazo limite para ajuizamento, incidindo sobre o ímprobo posterior condenação. O precedente firmado, juntamente com os mecanismos de controle social, pode contribuir efetivamente para os cofres públicos. Por fim, a sociedade teve um ganho com a tese firmada no Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, apreciando o Tema 897 da repercussão geral.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Araken. Fluência e interrupção do prazo de prescrição da pretensão a executar. **Rev. Ciên. Jur. e Soc. da Unipar**. Umuarama, v. 11, n. 2. p. 605, jul./dez. 2008.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 30.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1908. p. 380.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal**: parte geral. 21. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. v. 1. p. 54.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 04 jun 2020.

BRASIL. **Decreto presidencial nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Convenção de Mérida. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em 04 jun 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. (2. Turma). Recurso Especial. **REsp 765.212/AC**. 1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado do Acre. Recorridos: Francisco Batista de Souza e outro. Relator: Min. Herman Benjamin. Dje: 23/06/2010. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=832125&num\\_registro=200501086508&data=20100623&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=832125&num_registro=200501086508&data=20100623&formato=PDF). Acesso em: 13 maio 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. **RE 852.475/SP**. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorridos: Antônio Carlos Coltri e outros. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Dje: nº 58, divulgado em 22/03/2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes 1999 apud ALMEIDA, Luís Nunes de. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 3.ed. Coimbra: Almedina, 1999 p. 249-250.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997. p. 257.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 1997. p. 1210.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 32.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 61.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa**: prescrição e outros prazos extintivos. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2019. p. 104.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa, prescrição e outros prazos extintos**. Sao Paulo: Atlas, 2012. p. 98.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010. p. 931-932.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 20 DE NOVEMBRO DE 2007. Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional. **RESOLUÇÃO Nº 44**, Brasília, 20 nov. 2007. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_44\\_20112007\\_17062013181040.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_44_20112007_17062013181040.pdf). Acesso em: 30 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 20 DE MARÇO DE 2008. Altera os artigos 2º, 4º, 5º e 7º, da Resolução nº 44, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional dos Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional. **RESOLUÇÃO Nº 50**, Brasília, 20 mar. 2008. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_50\\_25032008\\_11102012184812.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_50_25032008_11102012184812.pdf). Acesso em: 30 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 08 DE MARÇO DE 2013. Altera a redação da Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Condenados por ato de Improbidade Administrativa no âmbito do Poder Judiciário Nacional. **RESOLUÇÃO Nº 172**, Brasília, 8 mar. 2013. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_172\\_08032013\\_11032013133451.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_172_08032013_11032013133451.pdf). Acesso em: 30 maio 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 20 DE MARÇO DE 2020. Altera as Resoluções CNJ no 44, de 20 de novembro de 2007, e no 59, de 9 de setembro de 2008, para atribuir a gestão dos bancos de dados do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade – CNCIAI e do Sistema Nacional de Controle de Interceptação – SNCI ao Comitê Gestor dos Cadastros Nacionais – CGCN. **RESOLUÇÃO Nº 310**, Brasília, 20 mar. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215846202004285ea8a7169284a.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. **Revista do Advogado**, da AASP, v. 39, n. 141, p. 160-166. maio de 2019.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 12. ed. São Paulo: Rev. Dos Tribunais, 2014. p. 20-26.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A prova no processo administrativo. **R. Dir. Adm**, Rio de Janeiro, v. 102, n. 1-41, 1970. p. 9.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 29.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**, 7 ed. Rio de Janeiro: Lumes Juris, 2013. p. 421.

INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL (Brasília). DPJ/CNJ. **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade**. Brasília: Revista CNJ, 2017. Revista. Assuntos mais frequentes (condenações), no período de 2006 a 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/321245280\\_Retrato\\_do\\_Cadastro\\_Nacional\\_de\\_Condenados\\_por\\_Ato\\_de\\_Improbidade\\_Administrativa\\_e\\_por\\_Ato\\_que\\_Implicue\\_Inelegibilidade\\_CNCAI](https://www.researchgate.net/publication/321245280_Retrato_do_Cadastro_Nacional_de_Condenados_por_Ato_de_Improbidade_Administrativa_e_por_Ato_que_Implicue_Inelegibilidade_CNCAI). Acesso em: 4 jun 2020.

JANSEN, Euler Paulo de Moura. **O devido processo legal**. Ano 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/4749/o-devido-processo-legal>. Acesso em: 13 maio 2020

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 1.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 19 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2004. p. 14.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2013. p. 1081.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de direito privado**. Campinas: Bookseller, 2000. t. 6. p.136.

MIRANDA, F. C. P. **Tratado de direito privado**. 4. ed. Cidade: Editora, ano. t. 6. p. 127.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito processual civil**: volume único. 3. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 62.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**: introdução ao direito civil e teoria geral do direito civil. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980. v. 5. p. 586.

RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**, 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014. p. 518.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**, 19 ed., São Paulo: Malheiros, 2001. p. 653; FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 48.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. Sao Paulo: Malheiros, 2011. p. 674.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2002. vol. 1. p. 586.