

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**SOBRE A (IM)PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE
DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

ANDRÉ LUIZ DE JESUS BERNARDO

Florianópolis

2017

ANDRÉ LUIZ DE JESUS BERNARDO

**SOBRE A (IM)PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE
DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito, da Universidade
Federal de Santa Catarina, como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.

Florianópolis

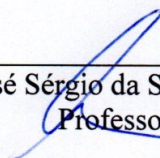
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

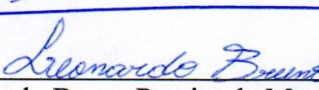
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado “Sobre a (Im)Prescritibilidade da Pretensão de Ressarcimento de Danos Causados ao Erário por Ato de Improbidade Administrativa”, elaborado pelo acadêmico André Luiz de Jesus Bernardo, defendido em 29/11/2017 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,0 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

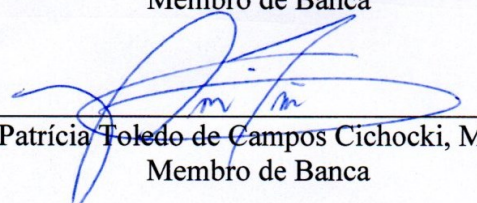
Florianópolis, 29 de Novembro de 2017.



José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.
Professor Orientador



Leonardo Bruno Pereira de Moraes, Msc.
Membro de Banca



Patrícia Toledo de Campos Cichocki, Msc.
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): André Luiz de Jesus Bernardo
RG: 4.820.188
CPF: 070.322.199-00
Matrícula: 13200047
Título do TCC: Sobre a (Im)Prescritibilidade da Pretensão de Ressarcimento de Danos Causados ao Erário por Ato de Improbidade Administrativa
Orientador(a): Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam

Eu, André Luiz de Jesus Bernardo, acima qualificado, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 29 de novembro de 2017.

Assinatura manuscrita em tinta azul, realizada sobre uma linha horizontal preta.

André Luiz de Jesus Bernardo

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior do Universo, simplesmente por tudo.

À Gyése, mulher da minha vida e cúmplice de todos os momentos, pelo apoio incondicional, do abraço no dia do resultado do vestibular ao ponto final deste trabalho.

Aos meus pais Rute e Albertino, exemplos de caráter e perseverança, pelo amor e carinho empenhados na minha educação e por tudo que, ainda hoje, proporcionam-me.

À minha irmã Ana Carla, tão diferente e tão igual a mim, pelas gargalhadas diárias.

Aos meus avós Waldetth e Ademar, pelos conselhos e pela ajuda, decisivos nestes últimos anos.

Serei eternamente grato por tudo que vocês fizeram por mim. Amo muito vocês!

Aos demais familiares que, de uma forma ou de outra, contribuíram para o êxito desta caminhada.

Aos meus amigos, os de sempre, que me acompanham desde a infância, e os mais recentes, que serão uma bela herança desta graduação, pelos ótimos momentos vividos.

Ao meu orientador, Professor Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, mestre e amigo, pelos ensinamentos.

À Universidade Federal de Santa Catarina, pelo ensino de excelência, público e gratuito, sem o qual nada disso teria sido possível.

*“Too much time on my hands,
I got you on my mind
Can't ease this pain so easily
When you can't find the words to say
It's hard to make it through another day
And it makes me wanna cry
And throw my hands up to the sky
So understand
Don't waste your time always searching for those wasted years
Face up, make your stand
And realize you're living in the golden years”
(Iron Maiden, “Wasted Years”)*

*“Tired of lying in the sunshine
Staying home to watch the rain
You are young and life is long
And there is time to kill today
And then one day you find
Ten years have got behind you
No one told you when to run
You missed the starting gun”
(Pink Floyd, “Time”)*

*“Existem, durante nossa vida, sempre dois caminhos a seguir: aquele que todo mundo segue e aquele que a nossa imaginação nos leva a seguir. O primeiro pode ser o mais seguro, o mais confiável, o menos crítico, aquele em que você encontrará mais amigos...mas você será apenas mais um a caminhar. O segundo, com certeza, vai ser o mais difícil, mais solitário, aquele em que você terá maiores críticas. Mas será, também, o mais criativo, o mais original possível. Não importa o que você seja, quem você seja ou o que deseja na vida, a ousadia em ser diferente reflete na sua personalidade, no seu caráter, naquilo que você é.
E é assim que as pessoas lembrarão de você um dia.”
(Ayrton Senna)*

RESUMO

O presente trabalho objetiva dirimir a dúvida existente acerca da sujeição da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa ao instituto da prescrição. Tal incerteza surge a partir da redação da ressalva contida no artigo 37, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que possibilita variadas interpretações, algumas defendendo a imprescritibilidade de tal pretensão, outras advogando a tese da sujeição de tal pretensão a lapso prescricional. Com o fito de se concluir pelo entendimento mais condizente à ordem jurídico-normativa brasileira, divide-se o estudo em três capítulos principais. No primeiro, são delineados o conceito e a finalidade da prescrição, apresentando-se a garantia da segurança jurídica como sendo seu fundamento constitucional. Em seguida, são explanadas as noções de supremacia do interesse público e segurança jurídica, entendidas por boa parte dos estudiosos como os dois princípios a partir dos quais deve ser analisada a questão. Por fim, no terceiro e último capítulo, depois de serem descritas as principais interpretações que podem derivar da leitura do dispositivo, chega-se ao entendimento pela conformação da pretensão estudada ao manto prescricional. Esta acepção parece melhor se amoldar aos contornos pretendidos pelo ordenamento jurídico-constitucional contemporâneo para a construção de um Direito Administrativo efetivamente democrático, com a sobrevalorização dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, e a realização da ideia de supremacia da Constituição. No plano legal e normativo, a compreensão pela prescritibilidade afigura-se coerente à própria construção histórica do comando constitucional, com a delimitação de dois regimes prescricionais distintos para as pretensões originadas com a prática de ato de improbidade. Da mesma forma, a identificação do ressarcimento como consequência, e não sanção, do ato ímprobo, bem como a evolução do tratamento dado à matéria pelo Supremo Tribunal Federal parecem caminhar no mesmo sentido interpretativo.

Palavras-chave: Prescrição. Ressarcimento ao erário. Improbidade Administrativa. Interesse público. Segurança jurídica.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO	11
2.1	BREVE ESCORÇO HISTÓRICO.....	11
2.2	CONCEITO E FINALIDADE.....	12
2.3	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	13
2.4	HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS EXPRESSAS DE IMPRESCRITIBILIDADE E A MÁXIMA <i>INCLUSIO UNIUS ALTERIUS EXCLUSIO</i>	17
2.5	DISTINÇÕES ENTRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA.....	18
2.6	PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES REPARATÓRIAS DA FAZENDA PÚBLICA CONTRA OS CIDADÃOS.....	20
3	O INTERESSE PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	23
3.1	A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA.....	23
3.2	O INTERESSE PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA.....	31
4	A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	36
4.1	DISCIPLINA LEGAL DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	36
4.2	POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES À RESSALVA DO ARTIGO 37, § 5º, DA CRFB...	42
4.2.1	Interpretações a favor da imprescritibilidade.....	42
4.2.2	Interpretações a favor da prescritibilidade.....	46
4.3	ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	49
4.4	AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR: AÇÕES APTAS A VEICULAREM A PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO ÍMPROBO..	53
4.5	A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	57
5	CONCLUSÃO	61
	REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia, apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina, tem como tema principal a (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa, relacionado às áreas do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, tendo como campo de abrangência mais próximo o estudo da Improbidade Administrativa.

A delimitação do tema é feita a partir da análise do artigo 37, § 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), com o estudo da ressalva contida ao final deste dispositivo, que não vem sendo interpretada de maneira uniforme, nem em âmbito doutrinário, tampouco no meio jurisprudencial. Busca-se, então, a partir deste recorte, a correta conformação deste comando constitucional aos rumos pretendidos pelo Direito Público em um Estado Constitucional e Democrático de Direito.

Em tempos de crise política, em grande parte desencadeada por escândalos de corrupção na esfera pública, mostra-se de grade valia o estudo de questões relacionadas ao tema da improbidade administrativa. Da mesma forma, valorizar o estudo do instituto da prescrição, apresentando seu conceito e lembrando que seu fundamento é a garantia da segurança jurídica, justifica-se frente a clamores ainda constantes por punições desmedidas e pretensões de reparação perpétuas. Além disso, a conjugação de direitos fundamentais a princípios estruturantes da atividade administrativa apresenta-se como relevante e atualizado parâmetro jurídico para a solução de conflitos e casos controversos em matéria de pretensões decorrentes de atos ímprobos, sobretudo em épocas como a atual, de decrescente legitimidade dos poderes e instituições constituídos.

A pesquisa aqui desenvolvida assenta-se no seguinte problema: A pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa está sujeita à prescrição? Com base neste problema, a hipótese básica é a seguinte: Sim, devendo-se entender que, com a ressalva contida ao final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, o constituinte pretendeu a criação de dois regimes jurídicos distintos em matéria de prescrição das pretensões decorrentes de atos de improbidade administrativa, um relativo às pretensões investigatória e sancionatória e outro atinente à pretensão reparatória. Tal hipótese mostra-se condizente tanto com a construção histórica do instituto da prescrição, quanto com o desenvolvimento de um novo modelo de Direito Administrativo, cujos princípios basilares

estejam voltados para a efetivação dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, e para a concretização da ideia de supremacia da Constituição.

Objetiva-se, assim, demonstrar que a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa está, da mesma forma que as pretensões de investigação e punição dos respectivos ilícitos, sujeita à prescrição. Para atingir este propósito, são delineados três objetivos específicos: Analisar a prescrição como instituto cujo fundamento constitucional é a garantia do direito fundamental à segurança jurídica; Apresentar a segurança jurídica como princípio cuja realização é questão de primordial interesse público; Demonstrar que a análise tanto das interpretações que podem ser dadas ao dispositivo quanto da evolução do entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da questão leva à conclusão pela prescritibilidade.

O método de abordagem selecionado para a realização da presente pesquisa é o método dedutivo, por meio do qual partir-se-á de uma análise geral do disposto na parte final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, com as variadas interpretações dadas ao comando, e, por meio da conjugação aos conceitos da prescrição, do interesse público e da segurança jurídica, buscar-se-á concluir pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos ao erário decorrente da prática de ato ímprobo como uma regra já implicitamente contida no dispositivo. O procedimento adotado é o comparativo e a técnica de pesquisa é a bibliográfica, utilizando-se tanto fontes primárias quanto fontes secundárias.

O trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro apresenta os principais aspectos relacionados ao instituto da prescrição, descrevendo-se seu conceito e finalidade, apresentando-se um breve histórico, bem como delineando-se suas principais diferenças em comparação ao instituto da decadência, instituto correlato, porém, diverso. Na sequência, são apresentados os principais fundamentos historicamente levantados para justificar sua aplicação, concluindo-se que a principal razão em que se funda o instituto hoje, em um Estado Democrático e Constitucional de Direito, é a garantia da segurança jurídica. Além disso, serão descritas algumas das poucas hipóteses constitucionais expressas de não aplicação do instituto, concluindo-se que sempre que a Constituição quis conceber uma pretensão como imprescritível, ela o fez de modo expresso e inequívoco.

O segundo capítulo traz, em um primeiro momento, uma exposição acerca do termo “interesse público”, com a apresentação de algumas de suas modernas concepções e a consequente conclusão pela necessária superação de uma ideia de supremacia do interesse público enquanto princípio, porquanto incongruente com o sistema axiológico-normativo brasileiro e com a moderna teoria constitucional da ponderação de interesses. Em seguida, são

feitas considerações a respeito do princípio da segurança jurídica, apresentando-o como derivado do direito fundamental à segurança e, enquanto tal, como interesse público de primeira importância.

Finalmente, o terceiro capítulo traz a análise do ponto de vista essencialmente legal e normativo. Inicialmente, são apresentados os dispositivos legais envolvidos com a questão e as principais interpretações que podem ser extraídas do controverso dispositivo. Como parte importante para uma correta interpretação, apresenta-se a natureza jurídica do ressarcimento de danos ao erário como sendo uma consequência de natureza civil, e não uma sanção, como se poderia (equivocadamente) concluir a partir da disposição dos capítulos, artigos e incisos da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que tratam do ressarcimento no Capítulo denominado “Das Penas”.

Na sequência, são apresentados alguns dos principais julgados dos Tribunais Superiores relativos à matéria, enfatizando-se o aparente avanço do Supremo Tribunal Federal no sentido de firmar a tese da prescritibilidade. Antes do fechamento, são ainda brevemente descritos os instrumentos processuais aptos a veicularem a pretensão aqui analisada, quais sejam, a Ação de Improbidade Administrativa, a Ação Civil Pública e a Ação Popular, objetivando-se, com isso, demonstrar que, sendo amplamente democráticas as ferramentas para se formular tal pretensão, não há motivo para entendê-la como devendo ser perpétua. Ao final do terceiro capítulo, são recapitulados os pontos trabalhados e trazidos novos elementos, tudo com vistas ao estabelecimento de parâmetros balizadores para a correta aplicação da prescrição, chegando-se ao prazo a ser fixado para a formulação da pretensão de ressarcimento de danos ao erário por ato ímprobo.

Por fim, cumpre salientar que a aprovação da presente monografia não representa a concordância do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do Curso de Graduação em Direito/UFSC com os conceitos, abstrações e conclusões em que se baseia o estudo ou que nele são apresentados.

2 O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO

Entre os institutos jurídicos que mais suscitam reflexões e desdobramentos ao longo da história, destaca-se o instituto da prescrição. Provavelmente por envolver aquele que é um dos maiores mistérios da vida humana, o tempo, o estudo da prescrição sempre deu origem a muitos questionamentos, relacionados em grande parte à tentativa de se encontrar fundamentos que justifiquem sua aplicação, tendente a garantir a segurança e a estabilidade das relações sociais reguladas pelo direito.

2.1 BREVE ESCORÇO HISTÓRICO

O instituto em questão data do período do Império Romano, mais precisamente do período de Justiniano, durante a 2ª fase de evolução da processualística romana (sistema formulário), quando da edição da Lei *Aebutia*. A partir desta época, o pretor foi investido do poder de criação de novas ações, não previstas ordinariamente, as quais, por esta razão, deveriam ser temporárias, com prazos pré-determinados para seu exercício.

Com isso, sempre que designasse um juiz para apreciar a controvérsia, o pretor deveria, em caso de uma ação temporária, analisar se a pretensão ali exercida já havia expirado, pelo decurso do tempo, aconselhando, em caso positivo, a extinção da ação em questão, por meio de escrita feita anteriormente à fórmula. Neste espaço anterior à fórmula, uma espécie de preâmbulo, cabia ao pretor, portanto, anteriormente (*pre*) ao que seria escrito (*scriptio*) como decisão pelo juiz, alertá-lo a respeito da natureza da ação ali tratada, se temporária ou não, e, em sendo do primeiro tipo, qual seria o prazo aplicável, cabendo ao juiz, com base neste preâmbulo, fulminar a ação, deixando de analisar o pedido. (FARIAS; ROSENVALD, 2014, p. 661).

Assim, o nome “prescrição” (*prescriptio*) vem daquilo que é escrito anteriormente, que devia ser analisado antes da incursão ao mérito da questão. Seria, fazendo uma analogia e guardando-se as devidas proporções e circunstâncias, como uma preliminar à análise do mérito, algo que, verificado pelo pretor, impedia o juiz de analisar o pedido e fazer digressões a respeito do direito, uma vez que superado determinado lapso temporal.

2.2 CONCEITO E FINALIDADE

A prescrição encontra-se devidamente regulamentada na Parte Geral do Código Civil de 2002. Tal diploma legal, encerrando a controvérsia existente a respeito do real objeto do instituto, traz, em seu artigo 189, a prescrição como sendo o instituto responsável por fulminar a pretensão surgida a partir da violação de um direito. Com isso, muitas das dúvidas conceituais existentes com a codificação de 1916, que não fazia a diferenciação expressa entre prescrição e decadência, deixaram de existir. Impende destacar, desde já, que, enquanto instituto geral de direito, ainda que regulada pelo Código Civil, a prescrição aplica-se indistintamente a todas as suas esferas, gerando efeitos tanto no âmbito cível, quanto nas searas administrativa e penal.

O instituto em questão pode, portanto, ser definido como aquele que garante que, violado um direito, seu titular perca, mantendo-se inerte (fator subjetivo) durante determinado lapso temporal (fator objetivo), a pretensão de acionar o Estado para buscar a sua reparação. A prescrição, assim, atinge a pretensão, e não o próprio direito, como há muito se cogitou. Não atingirá também o direito de ação, o que se prova pelo fato de que, sendo ajuizada uma ação cuja pretensão esteja prescrita, o processo será extinto com resolução de mérito, tendo a parte efetivamente exercido seu direito de formular a pretensão em juízo.

Tendo como ponto principal o decurso do tempo, que é um fato da natureza, a prescrição é um fato jurídico em sentido estrito, ocorrendo ainda que inexista vontade humana. Não é necessário, por exemplo, que a omissão em provocar o Estado seja fruto de um comportamento propositado ou consciente: a prescrição ocorrerá independentemente da vontade do sujeito ativo da obrigação, uma vez que decorre puramente de expressa previsão legal, tendo no tempo seu aspecto essencial.

Conquanto tenha se pensado, com base no Código Civil de 1916, que a prescrição atingiria tanto a pretensão quanto o direito, o moderno diploma civil trouxe, além da já referida menção à pretensão como objeto da prescrição, também expressamente, a figura da decadência, descrevendo-a, esta sim, como forma de extinção do direito. Expressão disto é o disposto ao final do artigo 754 do Código Civil de 2002:

Art. 754. As mercadorias devem ser entregues ao destinatário, ou a quem apresentar o conhecimento endossado, devendo aquele que as receber conferi-las e apresentar as reclamações que tiver, sob pena de *decadência dos direitos*.

A partir do reconhecimento de cada um destes institutos na prática, tem-se desdobramentos reflexos: reconhecida a prescrição, fulminada estará a pretensão, atingindo-se, só indiretamente, o direito; verificada a decadência, ocorre o inverso, uma vez que, extinto o direito, derruba-se a pretensão. Exemplo clássico para entender como a prescrição não extingue diretamente o próprio direito é o de um devedor que paga uma dívida prescrita, conforme a previsão feita pelo artigo 882 do Código Civil de 2002. Apesar de já derruída a pretensão de exigir o pagamento, o direito ao crédito subsiste. Como consequência, não caberá, a partir do pagamento efetuado após o prazo prescricional, a propositura, pelo devedor, de ação de repetição de indébito.

Duas são as espécies de prescrição, distintas na forma como se manifesta o resultado de seu reconhecimento, ainda que essencialmente semelhantes: a prescrição extintiva e a prescrição aquisitiva. A primeira manifesta-se como a impossibilidade de se acionar o Estado para o reconhecimento de determinado direito, estabilizando-se a situação deste. A segunda, por seu turno, apresenta-se como a aquisição da propriedade de determinada coisa a partir de um longo decurso de tempo de exercício da posse sobre ela (usucapião). Segundo Farias e Rosenvald (2014, p. 661-662):

Desse modo, convém ressaltar que a prescrição tem de ser compreendida a partir de uma *dualidade conceitual*, servindo, a um só tempo, para extinguir situações jurídicas (*prescrição extintiva*) e para consolidar relações que se protraem, se perpetuam, no tempo (*prescrição aquisitiva*). No direito brasileiro, a *prescrição aquisitiva* foi tratada com o *nomen juris* de *usucapião*, enquanto a expressão vocabular *prescrição* ficou restrita para a *prescrição extintiva* (também chamada de *prescrição liberatória*).

2.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

Alguns são os fundamentos historicamente ligados à prescrição. Durante muito tempo, associou-se sua existência e aplicação como embasada por uma ideia de punição à negligência do possuidor do direito, concluindo-se que, se não teve o credor o cuidado de perseguir aquilo que lhe era de direito, é porque ele não mais desejava preservá-lo, sendo a sua consolidação na esfera do devedor algo aceitável pela ação modificativa do tempo. Este era o posicionamento de Savigny, que, com isso, respondia àqueles que apontavam como injusta a existência do instituto.

Outros acreditavam que o principal fundamento seria o fato de que não se pode permitir que o credor possa, propositadamente, postergar indefinidamente a cobrança daquilo

que lhe é devido, dificultando sobremaneira a defesa do devedor e, conseqüentemente, o julgamento. A prescrição se fundamentaria, assim, como meio de impedir ações que, devido ao grande lapso temporal transcorrido entre os fatos e o ajuizamento, fossem muito difíceis de serem julgadas, reduzindo a quantidade de demandas. Serviria, ainda, para garantir uma mínima paridade probatória quando a questão fosse levada a juízo, não se permitindo que o devedor fosse surpreendido pela cobrança de uma dívida que presumia ter sido perdoada pelo credor.

Osório (2015, p. 458) traz uma interessante reflexão, indicando um fundamento filosófico na aplicação do instituto:

Insistimos que a garantia da prescrição funda-se, por um ângulo filosófico, na crença de que existe uma potencial capacidade evolutiva em todo ser humano. O tempo traz, potencialmente, sabedoria, experiência, arrependimentos, evolução ao homem, que é um ser essencialmente inteligente.

Para além destas justificações, hoje é assente, tanto em sede doutrinária quanto em âmbito jurisprudencial, que o principal fundamento da prescrição é a garantia de pacificação social, assegurando-se a certeza e estabilidade das relações por meio da segurança jurídica, direito elevado à categoria de direito fundamental, enquanto desdobramento do direito fundamental à segurança, previsto no *caput* do art. 5º da Constituição da República.

Neste sentido, elucidativas as palavras de Barroso (2001, p. 3):

“A segurança, por sua vez, encerra valores e bens jurídicos que não se esgotam na mera preservação da integridade física do Estado e das pessoas. Ab-rogam-se em seu conteúdo, ao contrário, conceitos fundamentais para a vida civilizada, como a continuidade das normas jurídicas, a estabilidade das situações anteriormente controvertidas. Em nome da segurança jurídica, consolidaram-se institutos desenvolvidos historicamente, com destaque para a preservação dos direitos adquiridos e da coisa julgada. É nessa mesma ordem de ideias que se firmou e difundiu o conceito de prescrição (e da decadência, por idêntico), vale dizer, da estabilização das situações jurídicas potencialmente litigiosas por força do decurso do tempo”.

Esclarecedora também a explanação de Osório (2015, p. 458):

A justificação constitucional para o instituto da prescrição é, sem dúvida, o princípio da segurança jurídica. Ninguém pode ficar à mercê de ações judiciais ou administrativas por tempo e prazos indefinidos ou, o que é pior, perpétuos. Trata-se de uma garantia individual, porém com intensa transcendência social. As relações sociais necessitam de segurança e o

Direito busca, em um de seus fins, assegurar estabilidade na vida de relações.

Na mesma linha, Rizzardo, Rizzardo Filho e Rizzardo (2017, p. 3) destacam que a prescrição e a decadência fundamentam-se na necessidade de estabilização das relações jurídicas, identificando tais institutos, inclusive, como fortalecedores dos direitos:

Dentre outras causas de extinção ou perecimento de direitos, estão a prescrição e a decadência, institutos indispensáveis para imprimir a própria segurança ao mundo e à vida. Não se encontra estabilidade na existência senão se estiver diante da insegurança ou fraqueza. Criam-se mecanismos de defesa porque sempre iminente o perigo, ou porque nunca é suficientemente forte a garantia ou o direito. De sorte que os institutos da prescrição e da decadência induzem os titulares de bens ou direitos a montar e manter medidas de segurança, sendo apropriada a colocação de que representam fatores de fortalecimento dos direitos.

Buscando entender como se opera a relação entre o direito à segurança jurídica e o instituto da prescrição, cumpre fazer aqui uma breve digressão a respeito dos direitos e garantias fundamentais, diferenciando-os. Direitos fundamentais são, em linhas gerais, os direitos entendidos como primordiais à formação e manutenção de um Estado de Direito quando da formação do contrato social. São aqueles valores eleitos pelo Poder Constituinte Originário como os de maior relevância, imprescindíveis ao desenvolvimento dos indivíduos por ele representados e do próprio Estado de Direito estabelecido. Garantias fundamentais, por sua vez, são os instrumentos que visam a resguardar a pronta concretização destes direitos. Desta forma, a prescrição, entendida como garantia fundamental, tem o fito de assegurar a realização do direito fundamental à segurança jurídica.

Ainda com base nesta ideia, a prescrição relaciona-se intrinsecamente aos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa. De fato, permitir que o credor alongue indefinidamente sua pretensão seria dificultar a contraposição de argumentos em sede judicial, pelo devedor, bem como transferir-lhe um ônus desproporcional quando da formação e desenvolvimento da relação jurídica, que seria o de ter de guardar todo tipo de documento que pudesse lhe servir a uma eventual defesa quando do exercício da pretensão pelo credor.

O direito fundamental à segurança jurídica será devidamente tratado no próximo capítulo, mas deve-se destacar, desde logo, que a prescrição encontra seu fundamento constitucional justamente como garantia deste direito, o qual tem como dimensões principais a certeza e a estabilidade das relações jurídicas e forma, juntamente com outros direitos

fundamentais – como os direitos ao contraditório, à ampla defesa, à coisa julgada, ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, todos desdobramentos da segurança jurídica -, um sistema de proteção às relações jurídicas. Some-se a este sistema, no âmbito do direito administrativo, o princípio da legalidade, informador de estabilidade nas relações entre o Poder Público e os administrados, reforçando a confiança destes nas disposições da própria Constituição e nas decisões e determinações que emanam daquele.

Para arrematar a questão, cabe gizar as palavras de Rizzardo, Rizzardo Filho e Rizzardo (2017, p. 13), que destacam a relação dos institutos da prescrição e da decadência com as noções de certeza e estabilidade, noções estas, como se viu, informadoras do princípio da segurança jurídica:

Grande a importância da prescrição e decadência. A principal finalidade está em imprimir *certeza* às relações jurídicas, o que se consegue pelo longo decurso do tempo. Com efeito, se passados vários anos de inércia, incute-se na comunidade a convicção de inexistência do direito. A busca da *estabilidade* constitui o fator preponderante para justificar tanto a prescrição como a decadência. Não é possível suportar uma perpétua situação de incerteza ou insegurança. Todas as pessoas buscam *estabilidade e certeza*.

Finalmente, saliente-se que o instituto em questão tem, ainda, grande relevância ao conferir solidez às relações econômicas, sendo a garantia da constância dos negócios jurídicos outro de seus fundamentos. Neste sentido é a lição de Ehrhardt Junior (2009, p. 462):

Os institutos da prescrição e decadência são fundamentais em qualquer sistema jurídico, na medida em que evitam, por exemplo, a obrigação de guarda, por tempo indefinido, de grande quantidade de documentos, e limitam o período de tempo a ser considerado quando da análise dos requisitos de validade na celebração de um negócio jurídico. Enfim, trata-se de instrumentos fundamentais para assegurar a tranquilidade na ordem jurídica, pois *dormientibus non succurrit jus*, isto é, o direito não socorre os que dormem.

Por certo, a celebração de negócios jurídicos exige uma boa dose de previsibilidade quando de sua formação, tanto com relação a seus efeitos futuros quanto no que diz respeito aos limites aos quais encontram-se sujeitas as partes celebrantes quando da busca pela efetivação do direito. Assim é que a prescrição, garantia fundamental ao direito à segurança jurídica, configura-se como instituto essencial ao nascimento e desenvolvimento dos negócios jurídicos, atribuindo-lhes certeza e estabilidade.

2.4 HIPÓTESES CONSTITUCIONAIS EXPRESSAS DE IMPRESCRITIBILIDADE E A MÁXIMA *INCLUSIO UNIUS ALTERIUS EXCLUSIO*

Poucos são os casos expressos de imprescritibilidade na Constituição Federal brasileira. Um primeiro exemplo são os direitos sobre as terras tradicionalmente ocupadas por indígenas, assim entendidas aquelas de propriedade da União e destinadas ao desenvolvimento das atividades produtivas dos índios, cuja manutenção lhes garante bem-estar e condições para sua reprodução física e cultural, direitos cuja pretensão é, conforme prevê o § 4º do artigo 231 da CRFB, imprescritível.

Na seara penal, guardadas as diferenças, mas considerando-se que, tal qual nos âmbitos administrativo e cível, a prescrição atinge a pretensão de reparação de um direito violado – ainda que, naquela, existam duas espécies de prescrição, uma referente à pretensão punitiva e outra atinente à pretensão executória -, apresentam-se como imprescritíveis, mediante exposto comando constitucional, os crimes de racismo e de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (artigo 5º, incisos XLII e XLIV, da CRFB).

Saliente-se que, embora se reconheça a importância dos bens jurídicos tutelados por estas duas figuras penais, cuja previsão de imprescritibilidade amolda-se coerente com a sistemática constitucional, que prevê a dignidade da pessoa humana (violada pelo crime de racismo) como fundamento da República (artigo 1º, inciso III) e o Estado Democrático de Direito (violado pelo segundo crime) como princípio fundamental (*caput* do artigo 1º), tal condição de perpetuidade da pretensão do Estado somente é inquestionável pelo fato de ter sido expressamente prevista pelo legislador constituinte. Se não constassem expressamente como imprescritíveis por obra do legislador constituinte originário, tais crimes, por mais repugnantes que sejam, não poderiam ser defendidos como tal, devido à impossibilidade de se fazer interpretação restritiva em matéria de prescrição.

Como reforço a tal ideia, basta que se verifique o tratamento dado, por exemplo, aos crimes de tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e aqueles definidos como crimes hediondos. Apesar da relevância dos bens jurídicos protegidos, o que se verifica por serem constitucionalmente previstos como inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia, o fato de não estarem expressamente previstos como imprescritíveis não permite que, fazendo-se uma analogia com os crimes de racismo e de ação de grupos armados, sejam eles considerados como tal.

A partir desta análise, percebe-se, claramente, que sempre que o legislador constituinte quis prever determinada ação como imprescritível, ele o fez expressamente. Se excluiu o termo “imprescritíveis” do comando legal referente aos crimes de tortura, tráfico de drogas, terrorismo e hediondos, é porque quis deles afastar a característica da imprescritibilidade. Nota-se, com isso, que, relativamente à restrição de direitos e garantias fundamentais, aplica-se a máxima *inclusio unius alterius exclusio*, isto é, aquilo que não se incluiu, é porque se quis excluir da previsão constitucional, não cabendo interpretação extensiva.

2.5 DISTINÇÕES ENTRE PRESCRIÇÃO E DECADÊNCIA

Ainda que institutos correlatos, uma vez que ambos associam a passagem de determinado período de tempo à inércia do titular do direito, é certo que há relevantes diferenças entre a prescrição e a decadência, relacionadas, sobretudo, ao tipo de direito tutelado e à natureza das ações cabíveis, distinções entendidas a partir da análise da finalidade precípua de cada um dos institutos.

Pontue-se, de início, que o alvo da prescrição é a pretensão, direito material de acionar judicialmente o Estado para, com base em uma decisão emanada por terceiro imparcial, ver efetivado o direito violado/ameaçado. A decadência, por sua vez, atinge o próprio direito em questão, fazendo desaparecer, a partir de sua ocorrência, outro direito, a pretensão.

Neste sentido, tem-se que, enquanto a prescrição atinge os direitos ditos subjetivos, assim entendidos aqueles que estão sujeitos a uma prestação e que fazem nascer uma pretensão, a decadência relaciona-se aos direitos chamados potestativos, os quais não estão sujeitos a uma possível violação, vez que dependem unicamente de uma ação do titular do direito para vê-los concretizados, não encerrando, portanto, uma pretensão. Este é o magistério de Theodoro Júnior (2003, p. 344):

Se a prescrição é a perda da pretensão (força de agir contra a violação do direito subjetivo), não se pode, realmente, cogitar de prescrição dos direitos potestativos. Estes nada mais são do que poderes ou faculdades do sujeito de direito de provocar a alteração de alguma situação jurídica. Neles não se verifica a contraposição de uma obrigação do sujeito passivo a realizar certa prestação em favor do titular do direito. A contraparte simplesmente está sujeita a sofrer as consequências da inovação jurídica. Por isso, não cabe aplicar aos direitos potestativos a prescrição: não há pretensão a ser extinta, separadamente do direito subjetivo; é o próprio direito potestativo que desaparece, por completo, ao término do prazo marcado para seu exercício.

A partir do tipo de direito protegido e com base na moderna teoria processual, conclui-se, ainda, que a prescrição somente é cabível às ações de natureza condenatória, uma vez que somente nestas veicula-se uma pretensão, a ser ajuizada pelo credor com o fito de ver efetivado o seu direito. Às ações de natureza constitutiva, por sua vez, aplica-se o instituto da decadência, já que relacionadas aos direitos potestativos, com os quais busca-se a criação, extinção ou alteração de uma situação essencialmente jurídica, sem necessariamente ocorrer uma alteração no mundo dos fatos.

Nesta esteira, cabe fazer um adendo relativo às ações de natureza declaratória, como é o caso daquelas relativas a nulidades, destacando que elas não estão sujeitas nem à prescrição, nem à decadência. E isso é de fácil entendimento, utilizando-se justamente o exemplo das ações relativas a nulidades: como tais direitos nunca chegaram a existir, não se pode pretender que o decurso do tempo faça ser reconhecida, juridicamente, uma situação não existente nem mesmo no mundo dos fatos. Enquanto não pertencentes à esfera jurídica de ninguém, não há nem pretensão à sua reparação/recuperação (ações condenatórias) ou mesmo efetivação do “estado de sujeição” (próprio das ações constitutivas) que possa se esvaír pelo decurso do tempo. Sobre o assunto, claro é o magistério de Theodoro Júnior (2003, p. 272):

A nulidade sujeita-se à ação declaratória e, como tal, não sofre efeitos da prescrição. Só as ações condenatórias prescrevem (perde-se a pretensão de exigir a prestação não cumprida). As ações constitutivas sujeitam-se à decadência, e não à prescrição porque não veiculam pretensão, mas apenas exercitam a faculdade de criar situações jurídicas novas durante determinado espaço de tempo (direito potestativo). Para as declaratórias, não há prazo extintivo, simplesmente porque se destinam a eliminar a incerteza jurídica, e a incerteza não desaparece só pelo decurso do tempo.

A partir da relação entre os institutos aqui estudados e a natureza das ações, parte outra distinção: a decadência não pode ter seu prazo interrompido ou suspenso, ocorrendo sempre no tempo predeterminado; já a prescrição, a depender de hipótese previamente descrita em lei, pode ocorrer em data diversa daquela inicialmente prevista, devido às causas suspensivas, interruptivas ou impeditivas descritas em lei. Com relação à livre disposição a respeito dos prazos, por sua vez, enquanto os prazos decadenciais podem ser fruto de convenção entre as partes, o mesmo não ocorre com a prescrição, cujos prazos sempre decorrem de comando legal, seja de dispositivo específico que regule a matéria, seja da cláusula geral contida no artigo 205 do Código Civil.

Outra diferença entre os institutos reside no fato de que a prescrição se opera no âmbito patrimonial, iniciando-se a partir da violação do direito, ao passo que a decadência impede a efetivação perpétua de ações não patrimoniais, agindo a partir do momento em que surge o direito. Para além disso, percebe-se uma tendência histórica a não se admitir a perpetuidade das pretensões condenatórias, nem mesmo sua extensão por mera convenção entre as partes, considerando-se a estabilidade das relações jurídicas (neste caso, patrimoniais) tão importante quanto o direito nelas veiculado, sendo interesse público que a solidez decorrente da ação do tempo prevaleça ante possíveis insurgências de quem, após descuidar do próprio direito (patrimônio), venha a perturbar a paz social. Não é outro o entendimento de Netto Lobo (2009, p. 339), para quem:

A pessoa tem de exercer e exigir seu direito em tempo razoável, máxime quando se tratar de bens econômicos. [...] Quem deixa inerte seu direito compromete sua inerente função social. [...] o titular do direito deve exercê-lo definitivamente, por exigência de segurança do tráfico jurídico, de certeza das relações jurídicas e de paz social.

A partir desta noção, interessante notar que a possibilidade de se convencionar os prazos decadenciais, conveniência conferida pelo legislador e já citada anteriormente, de maneira contrária ao que ocorre com a prescrição, cujos prazos somente decorrem de lei e dos quais somente se pode renunciar após ocorrerem, muito diz a respeito da rigidez e da forma como se trata este último instituto, garantidor que é de estabilidade e pacificação social.

Encerrando as principais distinções, relativamente à arguição em processo judicial, tem-se que enquanto a prescrição somente pode ser apontada nas instâncias ordinárias, ficando sua indicação em instância especial condicionada ao prequestionamento, a decadência pode ser levantada em qualquer grau de jurisdição, exceção feita às instâncias extraordinárias, quando se exige o prequestionamento.

2.6 PRESCRIÇÃO DAS PRETENSÕES REPARATÓRIAS DA FAZENDA PÚBLICA CONTRA OS CIDADÃOS

Ainda que existam ações relativas a bens da Fazenda Pública que não sejam atingidas pelo instituto da prescrição, como é o caso daquelas relativas aos bens públicos, expressamente assegurados como inusucapíveis pelos artigos 183, § 3º, e 191, parágrafo

único, da CRFB, a regra é que as ações que veiculem pretensões da Fazenda Pública estejam sujeitas à prescrição, tal qual ocorre com os particulares.

Isto ocorre, entre outras justificativas, em respeito ao princípio da isonomia. Restaria desarrazoado que uma pretensão, veiculada para a defesa de semelhante objeto, pudesse, a depender somente do sujeito ativo da obrigação, ser, para o cidadão, prescritível, e, para a Fazenda Pública, imprescritível. A este respeito, merecem transcrição as palavras de Carvalho Filho (2016, p. 104):

Todavia, é inadmissível oferecer o benefício da eternidade ao titular do direito que se conduz com inércia. A ele se opõe o princípio da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas. Esse é o motivo pelo qual ao legislador compete fixar lapsos temporais dentro dos quais devem necessariamente ser oferecidas as pretensões. Ao Estado também há de aplicar-se essa imposição de caráter temporal: nem a ele se podem conceder benesses oriundas de sua inércia.

Ainda que se pretendesse fazer referência aos privilégios processuais e procedimentais garantidos à Fazenda Pública, como, por exemplo, o prazo em dobro para as manifestações processuais, previsto no artigo 183 do Código de Processo Civil de 2015, deve-se entendê-los como existentes tão somente para trazer ao Poder Público maiores condições de operabilidade, frente à grande quantidade de documentos e demandas que podem lhe ser afetos, não se devendo desvirtuá-los ou ampliá-los ao ponto de suprimir um instituto geral de direito, aplicável para a consecução do interesse público na estabilização de situações incertas.

Da mesma forma, defender a tese de que, pelo simples fato de defenderem um bem da coletividade, as ações reparatorias propostas para a defesa de interesses da Administração Pública pudessem ser propostas eternamente, devido ao fato de encerrarem interesse público, em detrimento de eventual interesse do particular, apresentar-se-ia como inaceitável, considerando o atual estágio do Estado Constitucional Democrático de Direito brasileiro e sua ordem axiológico-normativa.

Assim, as ações que envolvam pretensões da Fazenda Pública sujeitam-se, normalmente, a lapso prescricional, o que somente será excepcionado em casos extremos, expressamente constantes na Constituição. Esta prescrição pode ser verificada tanto no âmbito das relações administrativas, quando se falará de prescrição administrativa propriamente dita, quanto no âmbito de ações a serem propostas perante o Poder Judiciário, ocasião em que se dirá ser esta a prescrição judicial. No caso da primeira, havendo dúvidas quanto à aplicação

do instituto, geralmente se utilizam as regras gerais do próprio Direito Administrativo. Para a segunda, devem-se utilizar as regras atinentes ao Direito Civil. Destaque-se, a respeito do assunto, novamente as palavras de Carvalho Filho (2016, p. 104):

[...] há ponderável corrente doutrinária que não aceita a incidência da lei civil no caso de pretensões do Estado contra o administrado, sob o fundamento de que seriam diversas as razões inspiradoras do direito público e do direito privado. Com o respeito àqueles que perfilham a tese, entendemos que a lei civil não é apenas civil, mas, em certos temas, retrata lei geral, aplicável a todas as relações jurídicas. Se o Estado pretende ficar fora de tal incidência normativa, cabe-lhe criar leis especiais para regular a matéria de modo dissonante, como, aliás, já fez por mais de uma vez. Nada obsta, portanto, a que se apliquem normas de direito civil quando o Estado é o titular do direito

Restam, com isso, delineados os contornos do instituto da prescrição, partindo-se de sua finalidade, de fulminar a pretensão à efetivação de um direito, e chegando-se ao seu fundamento constitucional, baseado na garantia do direito fundamental à segurança jurídica. Ficam, ainda, sublinhadas tanto a necessidade de expressa previsão constitucional para se afastar a sua aplicação quanto a sujeição das pretensões da Administração ao instituto, tal qual ocorre com as pretensões dos cidadãos.

3 O INTERESSE PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

A controvérsia cujo estudo é o ponto central deste trabalho é fruto da confusa redação do artigo 37, § 5º, da CRFB, mais especificamente relacionada à ressalva contida ao final do dispositivo. Sem adiantar possíveis interpretações ou desdobramentos de ordem meramente normativa, que serão descritos no próximo capítulo, pode-se analisar a questão a partir do debate em torno de dois princípios: o princípio da supremacia do interesse público e o princípio da segurança jurídica.

3.1 – A NECESSÁRIA SUPERAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO COMO FUNDAMENTO AXIOLÓGICO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA

Objetivando-se a correta ponderação entre os princípios da supremacia do interesse público e da segurança jurídica, convém, em um primeiro momento, trazer uma breve noção sobre princípios constitucionais. Na sequência, serão apresentados os dois princípios, tanto sob o ponto de vista doutrinário, quanto sob a ótica crítica, verificando-se seus contornos e a possibilidade de aplicação ao caso em questão.

Princípios constitucionais são, de um modo geral, postulados normativos que embasam o sistema jurídico-constitucional, informando a salvaguarda dos direitos fundamentais e a concretização dos principais ideais pretendidos pelo legislador constituinte originário. Além disso, funcionam como norteadores das decisões e deliberações a serem tomadas e desenvolvidas em tal sistema. Diferenciam-se das regras por uma questão de natureza jurídica: estas são mandamentos precisos, aplicáveis a certas situações especificamente delimitadas; os princípios, por sua vez, são mandamentos mais gerais, aplicáveis a um sem-número de situações, tanto as previstas pelas regras quanto aquelas não por elas albergadas, e de modo a depender da conformação ao caso concreto. Sobre esta noção, esclarecedoras são as palavras de Cristóvam (2016, p. 89):

Os princípios constitucionais são normas que sustentam todo o ordenamento jurídico, tendo por função principal conferir racionalidade sistêmica e integralidade ao ordenamento constitucional. Podem ser expressos mediante enunciados normativos ou figurar implicitamente no texto constitucional. Constituem-se em orientações e mandamentos de natureza informadora da racionalidade do ordenamento e capazes de evidenciar a ordem jurídico-constitucional vigente. Não servem apenas de esteio estruturante e

organizador da Constituição, representando normas constitucionais de eficácia vinculante na proteção e garantia dos direitos fundamentais.”

Antes de se adentrar à análise do primeiro destes princípios, cumpre, primeiramente, trazer o conceito de interesse público, concepção de contornos sociológicos, filosóficos, políticos e jurídicos. É como procede Mello (2016, p. 62), que assim traz a noção da aludida expressão:

Donde, o interesse público deve ser conceituado como o interesse resultante do conjunto de interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.

O interesse público, portanto, não seria tão somente o somatório dos interesses de todos os indivíduos, muito menos a soma dos interesses da maioria, sendo, antes, o agrupamento dos interesses das pessoas que compõem o corpo social identificados no momento em que elas se colocam na situação de pertencimento a esta coletividade, cientes que estão desta condição, o que ocorre no âmbito público.

A partir desta noção, o supracitado autor faz a diferenciação entre dois níveis de interesse público, o interesse público primário e o interesse público secundário. O primeiro, também por ele denominado de interesse público propriamente dito, seria justamente este interesse público acima delineado. O segundo seria o interesse do Estado, ou das demais entidades de direito público, enquanto pessoa jurídica, interesse este que, embora comprometido, direta ou indiretamente, com a efetivação do interesse público propriamente dito, com ele não se confunde. Nas palavras de Mello (2016, p. 102):

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que atina tão só ao aparelho estatal enquanto entidade personalizada, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.

Martins Junior (2015, p. 498-499), complementando estas noções clássicas, avança para uma acepção contemporânea de interesse público, alicerçado no ordenamento jurídico e

nos valores constitucionalmente elencados, destacando que hoje já se reflete sobre a existência de uma pluralidade de interesses públicos:

O interesse público, por sua própria essência, é aquele revelado como objeto tutelado pelo ordenamento jurídico. Pode ser o interesse geral, como pode se identificar a um interesse singular, mas, se contrapõe ao interesse privado, disponível ou individual, e não significa o interesse da maioria da coletividade. Tampouco é necessariamente o interesse do Estado, da classe dirigente, do partido dominante, ou do aparelho ou estamento administrativo. Aliás, atualmente se cogita da multiplicidade de interesses públicos, cuja definição e tutela não são privilégio do Estado pela influência de múltiplos fatores, como o protagonismo da sociedade civil e do terceiro setor, o alargamento do controle judiciário com a coadjuvância do Ministério Público, e a proteção dos interesses transindividuais (difusos e coletivos) e individuais indisponíveis, partilhados com a comunidade.

[...]

O interesse público além de refletir o interesse da coletividade em si mesma considerada e ser amparado pelo ordenamento jurídico vigente deve ser ainda reflexivo aos valores constitucionais dominantes como aqueles que a Constituição Federal de 1988 se refere em seu preâmbulo e nos preceitos cardinais dispostos, entre eles os arrolados nos princípios e nos objetivos fundamentais.

Interessante destacar, antes mesmo de adentrar ao estudo do próprio princípio, que, sob o ponto de vista da evolução histórica do Estado de Direito, a noção de interesse público, relacionada que é com o próprio modelo de Estado adotado, parece ter justificado a defesa de sua própria supremacia. Aqueles que advogavam neste sentido, aduziam que sua efetivação enquanto real interesse público dependeria de uma construção que lhe garantisse supremacia quando em contraposição a eventuais vontades particulares e somente se justificaria enquanto interesse defendido pelo Estado.

Assim é que, no Estado liberal de direito, em que se buscavam, como interesses primordiais da coletividade, a defesa contra a própria intervenção estatal e a valorização das liberdades individuais, o interesse público parecia convergir no sentido de garantir que as vontades particulares não fossem sobrepostas por interesses estatais. No Estado social de direito, como resposta às desigualdades sociais geradas pelo liberalismo, buscou-se uma maior intervenção do Estado, com o delineamento de uma veia estatal prestacionista, estando o interesse público relacionado à ideia aristotélica de bem-comum enquanto um interesse maior da sociedade, a exigir que as vontades individuais pudessem funcionar de modo a garantir o desenvolvimento do todo coletivo.

Por outro lado, no modelo de Estado constitucional de direito, como resultado de um movimento pendular entre o Estado liberal e o Estado social, o interesse público parece convergir para um novo conceito, com a busca da superação tanto de um modelo puramente abstencionista, permissivo de desigualdades, quanto de um modelo altamente prestacionista, que busque se justificar a partir de uma noção desvirtuada de bem comum e resulte na desvalorização das vontades individuais. Esta nova concepção vai além da busca por um mero equilíbrio entre os extremos destes dois modelos, devendo coincidir com o interesse na concretização máxima dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, elencados na Constituição, tendo sempre por base a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Supera-se, com isso, qualquer conceituação de interesse público, ainda que adjetivado como “secundário”, conforme simples interesse do Estado como Administração burocrática. Ultrapassa-se também uma noção de Estado como ente formado por uma vontade geral, em que o interesse público seria identificado como a soma dos interesses da maioria, em detrimento dos interesses das minorias. Em um Estado Constitucional de Direito, o interesse público a ser identificado para a construção de um princípio constitucional, consentâneo aos interesses da coletividade, tanto na qualidade de conjunto das vontades de todos os indivíduos quanto para a concretização dos valores éticos, políticos e jurídicos firmados, seria aquele descrito como o interesse de todos os indivíduos de, por meio da concretização plena dos direitos fundamentais e da efetivação dos princípios constitucionais estruturantes, garantir o desenvolvimento, primeiro, de sua dignidade enquanto indivíduo, e, por via reflexa, do próprio Estado formado, legitimado quando garantida a supremacia da Constituição.

Neste sentido é o entendimento de Cristóvam (2015, p. 108-111), que, reconstruindo o conceito de interesse público, propõe a sua descrição sob duas dimensões, uma político-axiológica (sentido amplo) e outra jurídico-normativa (sentido estrito):

Com base em uma perspectiva político-axiológica (sentido amplo), o conceito de interesse público pode ser construído a partir da justaposição àqueles princípios e valores constitucionais que fundam as próprias bases do Estado republicano, social e democrático de direito, conjugando-se àqueles cimeiras pautas axiológico-constitucionais que exprimem as noções de igualdade, liberdade, equidade, segurança, democracia e justiça, veiculadas expressa ou implicitamente pelos direitos e garantias fundamentais. Nessa perspectiva abrangente, é possível sustentar, inclusive, que em diversos casos concretos a efetiva satisfação do interesse público poderá residir exatamente na defesa de determinado interesse individual (privado), no sentido de que a realização deste importa na concretização daquele, em uma espécie de vinculação estrutural.

[...]

A perspectiva restritiva do conceito de interesse público (sentido estrito), por sua vez, vincula-se àqueles princípios, valores e objetivos que marcam o conjunto de interesses coletivos e sociais estabelecidos pela ordem normativa constitucional, conjugados em favor da comunidade política e não apenas de um ou outro cidadão individualmente considerado. Estes interesses coletivos e sociais devem ser densificados a partir de um processo de concretização ponderativa, tanto pelo Estado via suas esferas ponderativas constitucionais, legislativas, administrativas e judiciais, como por todos os demais espaços públicos não estatais de defesa e promoção de interesses coletivos e sociais.

O primeiro princípio, então, apontado como em contraposição na problemática é o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Defendido por grande parte da tradicional doutrina administrativista como princípio basilar do Direito Administrativo, este princípio parte da ideia de que, enquanto representante maior dos interesses da coletividade, ao poder público, quando em contraposição com particulares que defendam seus próprios interesses privados, cabe todo tipo de prerrogativas e garantias que lhe garantam o melhor desempenho da função administrativa, ainda que para isso seja necessária a supressão ou diminuição de direitos e garantias individuais dos particulares. Tal princípio se justificaria, assim, como garantidor da consecução dos objetivos maiores do Estado, dentre os quais destacar-se-iam suas funções prestacionista e administrativa, o que asseguraria a concretização do bem comum, afirmado como sinônimo de interesse público.

Variadas são as concepções doutrinárias, mas a maioria da doutrina mais tradicional parece caminhar no sentido de encartar tal princípio como fundante e legitimador do regime jurídico-administrativo. Neste sentido, Mello (2016, p. 99) coloca-o como princípio geral de direito:

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludem ou impliquem manifestações concretas dele, como, por exemplo, os princípios da função social da propriedade, da defesa do consumidor ou do meio ambiente (art. 170, III, V e VI), ou tantos outros. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

Carvalho Filho (2016, p. 35), defendendo o princípio como derivado e garantidor das relações pretendidas em um Estado de bem-estar social, opina do sentido de a supremacia do interesse público relacionar-se com a ideia de prevalência das maiorias:

Se é evidente que o sistema jurídico assegura aos particulares garantias contra o Estado em certos tipos de relação jurídica, é mais evidente ainda que, como regra, deva respeitar-se o interesse coletivo quando em confronto com o interesse particular. A existência de direitos fundamentais não exclui a densidade do princípio. Este é, na verdade, o corolário natural do regime democrático, calcado, como por todos sabido, na preponderância das maiorias

Destaque-se, desde logo, a armadilha por que podem ser surpreendidos aqueles que confundem o interesse da coletividade com o interesse da maioria. Ainda que por certo não tenha sido esta a intenção do supracitado mestre, alerte-se que tal visão pode vir a ser interpretada, por aqueles que pretendam utilizar-se da função pública para cometerem todo tipo de desmando, como forma de permitir-lhes desvirtuar a função administrativa da real persecução dos interesses de todo o povo, a partir de práticas de cunho egoístico e autoritário. Nunca é demais lembrar que os ainda recentes exemplos de modelos ditatoriais, tanto em solo latino-americano quanto no continente europeu, utilizaram-se justamente do argumento de defesa dos interesses das maiorias como sendo coincidente com os interesses coletivos como forma de buscar legitimar as suas ações.

Da ótica jurídico-normativa, muitos sustentam que o princípio da supremacia do interesse público é um princípio constitucional implicitamente estampado nas diversas disposições que garantem ao poder público prerrogativas e direitos exorbitantes em dadas situações. Essa não parece, contudo, ser uma justificativa plausível, uma vez que tais disposições mais parecem mostrar que ao poder público só foram reservadas prerrogativas quando expressamente previstas, não sendo coerente, do ponto de vista sistemático, concluir-se, com base nelas, aprioristicamente pela supremacia do interesse público em outras ocasiões de conflito público/privado. Em tais situações, será necessária a ponderação casuística de interesse para se concluir pela melhor realização dos interesses constitucionalmente elencados.

Tais concepções não fogem à crítica da moderna doutrina administrativista. Associar o interesse público meramente ao interesse veiculado pela Administração Pública na defesa de interesses de ordem coletiva, conferindo-lhe, a partir da construção de um princípio não expresso na Constituição, preponderância, de forma *a priori*, sobre direitos e interesses de ordem privada não parece ser condizente aos primados de um Estado Constitucional e Democrático de Direito, sendo-lhe incompatível, inclusive, do ponto de vista normativo, vez

que o centro principiológico de um sistema jurídico serve-lhe de base interpretativa e integrativa, servindo, pois, à construção de normas.

Primeiro pela própria noção de interesse público a ser adotada para um Estado Constitucional de Direito, conforme anteriormente delineado. A partir deste moderno conceito, em uma ou outra dimensão, haveria o interesse público na preservação dos interesses particulares condizentes com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais, individuais ou coletivos, o que demonstra a incongruência que seria destacar um princípio que colocasse frente a frente, de modo *a priori*, interesses que não são contrapostos, sendo, antes, coincidentes e complementares, já que tal princípio não traria clareza quanto ao seu conteúdo, o que é indesejável em se tratando de um mandamento de otimização.

Não fosse o bastante, a ideia de um princípio que, anteriormente ao caso a ser decidido, já se mostrasse condicionado a preponderar (devido ao termo “supremacia”), tendo seu valor predeterminado à situação casuística que se apresente, parece incompatível com a moderna teoria da ponderação de interesses, vez que isto garantiria que tal princípio se sobrepusesse, sempre, aos demais, esvaziando a utilidade da técnica. Este é o magistério de Cristóvam (2015, p. 152), para quem:

A admissão de um princípio jurídico que assegure *prima facie* a prevalência abstrata do interesse público sobre o privado acaba por subverter a própria concepção de princípios constitucionais. As contemporâneas teorias dos princípios se mostram totalmente inconciliáveis com qualquer ideia de um princípio absoluto, capaz de prevalecer (*a priori*) sobre todos os demais, independentemente de qualquer jogo circunstancial de parâmetros fáticos e jurídicos.

Ademais, como a própria ordem constitucional brasileira coloca o indivíduo no cerne do sistema axiológico-normativo, apresenta-se incongruente um princípio que, em todos os casos de colisão, objetive garantir à coletividade sobrepor-se aos interesses particulares, tendo como justificativa, supostamente, uma maior realização do interesse público. Este pensamento, organicista ou utilitarista, inverso ao imperativo prático kantiano de valorização do indivíduo como um fim em si mesmo, é incompatível com os ditames básicos da Constituição Federal. Cogitar a situação de o homem, individualmente considerado, ser tolhido em suas liberdades, sendo relegado a uma condição de mero integrante do corpo social, tendo de se submeter, pelo bem deste, às vontades da maioria ou à maior realização da vontade do maior número de pessoas, seria inverter a lógica pretendida pelo constituinte

originário pátrio, centrada na dignidade da pessoa humana e na valorização dos direitos e garantias individuais e coletivos.

Saliente-se que já há autores, seguindo esta linha argumentativa, que defendem mesmo uma teoria da supremacia plena dos direitos fundamentais. Este é a construção feita por Tavares e Bolzan (2013, p. 382-386):

No estágio civilizatório de respeito aos Direitos Humanos Fundamentais, alcançado pela ordem jurídica nacional e internacional, a única leitura admitida pela supremacia de algum interesse – público ou privado – é aquela integrada por uma concepção de primazia dos direitos fundamentais. E, a partir dessa premissa conceitual, é necessário materializar uma ideologia desprendida das raízes fundamentadoras de um prevalecimento cego e abstrato do interesse público em detrimento do interesse particular.

[...]

Não há como sustentar a supremacia do interesse público sem constatar que, no Estado Constitucional, observa-se a supremacia da Constituição e, com ela, a supremacia dos direitos fundamentais em relação a outros interesses, estruturas ou finalidades do Estado-administrador. A relação de cidadania não pode ser estabelecida, com o Estado, em discordância com essa postura.

Assim, perfilhando-se à ideia de que o interesse público (e nunca sua “supremacia” anteriormente determinada) relaciona-se ao primado de supremacia dos valores dispostos na Constituição, sobrevalorizando-se os direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, entende-se que existe um interesse claramente público na defesa da segurança jurídica, garantia fundamental dos direitos, entre outros, à ampla defesa e ao contraditório, garantia e direitos estes assegurados pelo instituto da prescrição.

Saliente-se, desde já, que a justificativa de valorização do princípio do interesse público, e mesmo a reflexão sobre qual dos interesses em jogo seria interesse efetivamente público, para a busca da solução à questão reside justamente no fato de não haver previsão expressa para a prescritibilidade ou não das ações de ressarcimento ao erário por atos de improbidade administrativa. Se expressa fosse a determinação constitucional, elevando o dispositivo à condição de direito fundamental, fosse no sentido de sobrepor-se a segurança jurídica, fosse em fazer prevalecer o interesse fazendário, não haveria de se cogitar a elucubração aqui feita a respeito do real interesse público a ser defendido, uma vez que assim restaria garantida a supremacia da Constituição e dos direitos e garantias fundamentais, interesse público por essência. Como não é o caso, busca-se a interpretação por meio da lógica integrativa do sistema axiológico-normativo brasileiro, baseado na aplicação de princípios constitucionais, cabendo conferir-lhes conteúdo concreto.

3.2 – O INTERESSE PÚBLICO E A EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da segurança jurídica tem sua aplicação estendida para muito além do campo administrativo. É um princípio geral de direito, relacionado mesmo com a ideia de ordenamento que se tem do conjunto de regras, normas e princípios que informam o desenvolvimento do fenômeno jurídico. Tal princípio está constitucionalmente previsto no artigo 5º, *caput*, da Lei Maior brasileira, como um dos desdobramentos do direito à segurança, que abrange, além da segurança relacionada à incolumidade física dos cidadãos, a segurança por estes pretendida por meio do direito. Seus corolários básicos são a certeza e a estabilidade das relações jurídicas, aí incluídas tanto a relação entre particulares como entre estes e a Fazenda Pública. Nas palavras de Valim (2010, p. 48):

Afigura-se-nos que só a partir dessa díade (certeza e estabilidade) se alcança a verdadeira dimensão do princípio da segurança jurídica no sistema constitucional brasileiro. Certeza sem estabilidade e estabilidade sem certeza resultam, igualmente, em insegurança, e por essa razão devem ser igualmente prezadas para fins de proteção do indivíduo contra o uso desatado do poder estatal.

Na mesma linha, merece destaque o magistério de Ferraz e Dallari (2012, p. 117), que, além de identificarem estes dois reflexos da segurança jurídica, descrevem, para o âmbito do direito administrativo, os institutos relacionados com cada um destes vértices:

No ângulo da *certeza* ingressam as preocupações referentes à vigência, à eficácia e à irretroatividade das normas jurídicas. Na perspectiva da *estabilidade* instalam-se os questionamentos alusivos à intangibilidade das situações jurídicas anteriores (direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada), à invalidação e à convalidação dos atos administrativos e à incidência concreta de circunstâncias determinantes do reconhecimento de prescrição, decadência e preclusão.

O direito moderno, enquanto conjunto estruturado de leis, princípios e orientações jurisdicionais, exige, assim como sempre o exigiu o direito ao longo da história, previsibilidade e segurança. Segurança esta que pode ser entendida tanto como aquilo que é assegurado aos indivíduos e à coletividade como agrupamento de normas tendentes a lhes garantir previsibilidade e pacificação social, quanto como um conceito interno ao direito, de afirmação do conjunto normativo posto e de seu desenvolvimento e aplicação de modo

uniforme, que não frustrate as expectativas criadas a partir de determinadas disposições e entendimentos.

Dentre os mais importantes desdobramentos da segurança jurídica, destaca-se a proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada, dispostos como direitos fundamentais pelo inciso XXXVI do artigo 5º da CRFB. Para os fins pretendidos pelo presente trabalho, cumpre fazer uma abordagem mais próxima dos direitos à ampla defesa e ao contraditório, posto que garantidos pelo instituto da prescrição, instrumento de efetivação da segurança jurídica.

A ampla defesa, constante do artigo 5º, inciso LV, da CRFB, relaciona-se com a utilização, por quem se encontre no polo passivo de determinada demanda, de todos os meios inerentes à sua defesa, em qualquer tipo de processo. Relaciona-se, assim, tanto com a importância da defesa técnica, feita por advogado, quanto com a produção de arsenal probatório apto ao convencimento da autoridade judicante, passando ainda pelo direito de ser devidamente informado de tudo aquilo que está sendo alegado em seu desfavor.

O direito ao contraditório, também previsto no inciso LV do artigo 5º da CRFB, por sua vez, é garantia basilar da dialética processual. Por meio dele, é assegurado que as partes podem e devem se manifestar em todos os atos do processo, apresentando argumentos tendentes a negar o que lhes for imputado e a negar as razões levantadas com vistas à sua responsabilização. Contraditar é, em termos gerais, ter o direito de ser verdadeiramente ouvido durante o embate processual, tendo suas alegações realmente analisadas quando da elaboração da decisão.

Os direitos à ampla defesa e ao contraditório, derivados que são do direito ao devido processo legal, representam a efetivação democrática do processo no Estado Constitucional de Direito, e, como tal, objetivam proteger os litigantes de práticas desmedidas do poder público. Sobre o tema, saltares as palavras de Mello (2016, p. 122):

O próprio do Estado de Direito é subordinar o exercício do poder público à obediência de normas adrede concebidas para conformar-lhe a atuação, prevenindo, destarte, seu uso desatado ou descomedido. Deveras, o propósito nele consubstanciado é o de oferecer a todos os integrantes da Sociedade a segurança de que não serão amesquinados pelos detentores do Poder nem surpreendidos com medidas e providências interferentes com a liberdade e a propriedade sem cautelas preestabelecidas para defende-las eficazmente.

O instituto da prescrição, que, como já dito, tem na segurança jurídica sua principal justificação constitucional, relaciona-se primordialmente à questão da estabilidade das relações previstas e protegidas pelo direito. Tendo em vista a percepção de que, aos indivíduos em sociedade, os efeitos do tempo são algo que perpassam qualquer tipo de imposição normativa, cumpre ao direito reconhecer e garantir tanto o interesse dos indivíduos na maior constância e previsibilidade possíveis da aplicação das disposições jurídico-normativas, quanto na conveniência de que as relações instáveis não se perpetuem no tempo, devendo-se lhes garantir equilíbrio e imutabilidade.

Conforme anteriormente mencionado, a prescrição relaciona-se intrinsecamente aos direitos fundamentais ao contraditório e à ampla defesa, garantindo-os. Tais direitos encontram-se dispostos no artigo 2º, caput, da Lei 9784/1999: A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Nunca é demais lembrar a característica da universalidade que assume o conceito de interesse público em um Estado Constitucional de Direito, aplicando-se sobre eventual interesse passageiro, ainda que pertencente a um número maior de pessoas ou a um ente representativo destas. Nesta linha, destacam-se as palavras de Cristóvam (2015, p. 114):

[...] se presente a variável essencial de uma comunidade política fundada em um modelo de Estado constitucional e democrático de direito, parece possível defender um caráter universal e abstrato (mas, mesmo assim, não imutável e absoluto) do núcleo conceitual do interesse público, com base, v.g., em pautas assecuratórias comuns ao primado dos direitos humanos fundamentais, sobretudo a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. A universalidade do conceito de interesse público passaria, necessariamente, pelo reconhecimento da primazia dos direitos fundamentais, valores que devem ser colocados acima de quaisquer interesses ocasionais ou contingenciais, acima de quaisquer governos e de seus governantes, acima dos Estados e das próprias pessoas as quais se pretende defender.

Na citada Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, verifica-se, no artigo 11, o direito a um “julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à defesa”. Como dito anteriormente, a prescrição, cujo fundamento constitucional é a segurança jurídica, tende a garantir os direitos ao contraditório e à ampla defesa, direitos fundamentais, e, como tal, revela-se como instituto de inegável concretização do interesse público. E não se cogite que tais garantias sejam válidas somente em matéria de direito penal,

pela simples alusão a um ato *delituoso*. As garantias processuais aplicadas ao processo penal, tronco mais forte de atuação do poder estatal, devem ser aplicadas também aos demais conflitos judiciais envolvendo particulares e o poder público.

Com efeito, percebe-se que, para além de uma ponderação de interesses entre a supremacia do interesse público e o princípio da segurança jurídica, pretendida pela parcela da doutrina que entende o primeiro como efetivo princípio, se há algum princípio a ser valorado e efetivado como de real interesse público no caso da pretensão de ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa, este princípio é o da segurança jurídica.

Tomando-se por base a ideia de que o interesse público em um Estado Democrático e Constitucional de Direito deve ser o interesse na efetivação dos direitos e garantias fundamentais e na supremacia dos valores constitucionais, não fazendo sentido conformar-lhe aprioristicamente na forma de um princípio da supremacia, nota-se que a ponderação de interesses a ser feita para o caso em questão envolve o princípio constitucional da segurança jurídica, de inegável viés de interesse público, e o interesse “público” de proteção ao erário, que, no máximo, pode ser classificado como interesse público secundário, segundo a distinção proposta por Renato Alessi e importada por Celso Antônio Bandeira de Mello. Ou seja, nem bem se pode falar aqui em ponderação entre dois *princípios* constitucionais, sendo mais correto entender a presença de dois *interesses*, pertencentes a patamares distintos: um, *interesse público*, e outro, *interesse da fazenda pública*.

Entre os dois, inegável que o interesse público na efetivação da segurança jurídica amolda-se de maior relevância, devendo-se entender a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa como sujeita, sim, ao instituto da prescrição. Entender em sentido diverso, seria subverter a lógica de funcionamento do sistema constitucional-normativo brasileiro, substituindo a dignidade da pessoa humana, centro axiológico, por interesses patrimoniais do Estado, em um movimento inverso ao pretendido pelo constituinte originário pátrio.

Para arrematar a questão, merece destaque o entendimento de Valim (2010, p. 48), que, relacionando a segurança jurídica à dignidade humana, faz referência à proteção da confiança do indivíduo:

Demais disso, conforme já restou claro quando tratávamos da conformação do Estado de Direito brasileiro, é de se repisar a inegável *dignidade constitucional* do princípio da segurança jurídica em nosso direito positivo – o que, aliás, vem sendo confirmado por reiteradas decisões recentes do STF, o qual [...] tem alargado o princípio da segurança jurídica, à luz do Direito Germânico, a fim de proteger a confiança do indivíduo

Em caminho semelhante, Martins Júnior (2015, p. 568) destaca o dever da Administração em proporcionar segurança ao âmbito de direitos dos cidadãos, compromisso este que surge como consequência da principal finalidade do Poder Público, a satisfação das necessidades coletivas:

Com efeito, a supremacia do interesse público e o caráter diferencial do regime jurídico administrativo (baseado na unilateralidade e na verticalidade que fomenta a desigualdade jurídica em prol da Administração) não merecem exponencial predicamento a fim de semear a arbitrariedade. Não se deve olvidar que como aparelho estruturado para satisfação das necessidades coletivas, a Administração Pública tem o compromisso de proporcionar segurança à esfera de direitos e interesses legítimos dos administrados.

Verifica-se, portanto, serem totalmente indissociáveis o princípio da segurança jurídica e o interesse público, vez que este reveste-se, em maior ou menor escala, de interesse na efetivação daquele. Em uma ordem constitucional centrada na dignidade humana, na qual as aspirações dos cidadãos individualmente considerados devem ser sobrevalorizadas quando em contraposição a interesses meramente fazendários, o interesse público só é devidamente atingido se garantido o princípio da segurança jurídica em todos os seus contornos. Sendo o instituto da prescrição instrumento de garantia deste princípio, sua aplicação afigura-se, por regra, obrigatória e acaba por garantir, em última análise, interesse essencialmente público.

4 A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Feitas as digressões acerca do principal princípio constitucional envolvido com a questão central do presente trabalho, passa-se à análise da problemática do ponto de vista legal e normativo. Inicialmente, serão delineadas as principais interpretações que podem ser dadas à ressalva contida ao final do artigo 37, § 5º, da CRFB, bem como o entendimento dos tribunais superiores a respeito da matéria. Posteriormente, descrever-se-á três das principais ações pertencentes ao microsistema processual coletivo, com o fito de, dadas as semelhanças, demonstrar que a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato ímprobo pode ser efetivada por variados instrumentos. Por fim, serão traçados os principais pontos que levam à conclusão pela tese da prescritibilidade.

4.1 DISCIPLINA LEGAL DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A pretensão da Administração de exigir, por meio de ação judicial, o ressarcimento dos danos que lhe forem causados por ato de improbidade administrativa encontra-se disciplinada no artigo 37, §§ 4º e 5º, da CRFB. Assim estão escritos os dispositivos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 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.

A previsão do ressarcimento ao erário como consequência do ato de improbidade consta, portanto, do § 4º, enquanto a previsão de que os prazos prescricionais para os ilícitos seriam fixados por lei, ressalvando-se as ações de ressarcimento, é o conteúdo do § 5º. A

controvérsia objeto de estudo da presente monografia origina-se da ressalva presente ao final do § 5º, cujas principais interpretações serão delineadas no próximo tópico.

Desde já, frise-se que o § 5º faz referência a ilícitos praticados por *qualquer agente, servidor ou não*, que causem prejuízos ao *erário*. Assim, o dispositivo refere-se a qualquer agente, tanto servidor público, ocupante de cargo temporário ou efetivo, quanto particular que não faça parte dos quadros da Administração Pública. Refere-se ainda a danos causados ao erário público, não sendo considerados, para efeitos desse comando, os ilícitos praticados em desfavor de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, como as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Feita esta consideração, passa-se à descrição da lei que regulamenta este § 5º. A Lei 8.429 foi publicada em junho de 1992 e é conhecida como Lei de Improbidade Administrativa. Tal diploma veio regular não só a questão dos prazos prescricionais, mas também a forma como deveriam se desenvolver as ações de improbidade administrativa, intentadas para a investigação dos atos ilícitos qualificados como tal, objetivando-se a aplicação, aos agentes ímprobos, das punições e consequências previstas no § 4º.

Nela estão contidas, entre outras disposições, a previsão do ressarcimento, a descrição dos atos de improbidade administrativa, classificados entre quatro espécies (atos que importem enriquecimento ilícito, atos que causem prejuízo ao erário, atos que atentem contra os princípios da Administração Pública e, a mais recente, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário), a previsão das punições e consequências atribuíveis aos agentes ímprobos, reunidas genericamente sob o capítulo denominado (erroneamente, diga-se) “Das Penas”, além, é claro, dos prazos prescricionais para a apuração e punição dos ilícitos.

A previsão do ressarcimento ao erário como consequência da conduta lesiva ao patrimônio público consta do artigo 5º da referida lei, que abaixo se transcreve:

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Depois de devidamente previsto como efeito necessário do ato ímprobo, o ressarcimento encontra-se disciplinado ao longo dos três primeiros incisos do artigo 12, aparentemente se revestindo de caráter sancionador:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

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

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

III - na hipótese do art. 11, *ressarcimento integral do dano*, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

O *caput* deste artigo traz a pretensão tida por parte da doutrina como pretensão genérica, que seria, basicamente, a pretensão condenatória geral, prevista pelo comando de que, verificado o ato de improbidade, estará o responsável sujeito às cominações delineadas nos incisos. A cada uma destas cominações, sejam as sanções, seja a consequência de ressarcimento de danos, corresponde uma pretensão específica, a ser formulada a partir da aplicação da pretensão genérica.

As três hipóteses referenciadas nos três incisos, a partir das quais se faz a previsão das pretensões específicas, correspondem às três espécies de atos de improbidade administrativa originalmente constantes do texto legal, anteriores à edição da Lei Complementar nº 157/2016, que adicionou a figura mais recente de ato de improbidade e um conjunto distinto de consequências aplicáveis, conforme será detalhado a seguir. Nas três encontra-se prevista a pretensão específica de ressarcimento integral dos danos causados ao erário, consequência que, frise-se, não se confunde com pena ou sanção.

Importante pontuar esta questão. O ressarcimento de danos ao erário constitui consequência de natureza civil. Não há que se cogitar de classificá-lo como pena ou sanção

civil, uma vez que a pretensão de ressarcimento é, como se sabe pelo estudo dos institutos civis, de natureza reparatória/indenizatória, visando à recomposição de um dano causado, isto é, o retorno ao estado anterior à violação do direito. Não reveste-se de natureza sancionatória, por não possuir função inibitória ou preventiva. Neste sentido é a lição de Garcia e Alves (2014, p. 644-645):

Note-se, no entanto, que o texto legal não tem o poder de alterar a essência ou a natureza dos institutos; *in casu*, observa-se que a reparação dos danos, em seus aspectos intrínsecos, não representa uma punição para o ímprobo, pois tão somente visa a repor o *status quo*. O vocábulo ressarcimento exprime a ideia de equivalência na contraprestação, apresentando-se como consequência da atividade do agente que ilicitamente causa dano ao sujeito passivo do ato de improbidade.

É este também o entendimento de Osório (2015, p. 116), que arremata a questão de modo cristalino:

O ressarcimento ao erário se aproxima mais da teoria da responsabilidade civil do que penal ou das sanções administrativas, pelo que não se submete ao conceito de sanção administrativa nos mesmos termos em que ocorre com outras medidas, até porque a obrigação de ressarcir é uma restituição ao estado anterior. Fora de dúvida, não se trata de uma sanção administrativa, mesmo que assim venha denominada na legislação pertinente [...] pois não assumem efeito aflitivo ou disciplinar, não ambicionam a repressão, mas sim a reparação do dano, assumindo conteúdo restitutivo, reparatório, submetendo-se, nesse passo, a princípios próprios, específicos, mais próximos, naturalmente, do Direito Civil.

Em sentido diverso, ainda que também reconhecendo a moldura reparatória, Carvalho Filho (2016, p. 100) entende ser o ressarcimento previsão, sim, de sanção pelo ato de improbidade, colocando-o como uma das várias espécies descritas pelos incisos do supracitado artigo 12:

Entretanto, a natureza das sanções apresenta-se com grande diversidade e heterogeneidade. De fato, há sanção com nítida feição política, como é o caso da suspensão de direitos políticos. Por outro lado, há sanção que retrata típica punição administrativo-funcional: é a hipótese da perda da função pública. Outras ostentam cunho indenizatório ou reparatório, servindo de exemplo o ressarcimento integral do dano, o pagamento de multa civil e a perda de bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio. Depois, há sanções que espelham verdadeiras restrições à atividade privada de pessoas.

Exemplos: proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Zavascki (2009, p. 97) defendia o caráter sancionatório do ressarcimento de danos:

[...] é uma sanção em sentido genérico, sendo disciplinada pelo regime jurídico da responsabilidade civil. [...] mais elementar e natural sanção jurídica para os casos de infração ao direito que acarretem lesões patrimoniais ou morais.

No presente estudo, repita-se, defende-se ser o ressarcimento ao erário consequência de natureza civil. Dito isto e considerando, conforme o magistério de Carvalho Filho (2016, p. 107. Sem grifos no original), que “para que se vejam aplicadas as *sanções*, urge que tenha sido deduzida a pretensão condenatória genérica”, tem-se que a pretensão de ressarcimento ao erário, em não sendo sanção, independe da efetivação da pretensão condenatória geral, podendo, desta forma, ser efetivada em prazo diverso, mas existente, daqueles fixados pela Lei 8.429/92.

Para além dos três incisos já citados, a Lei Complementar nº 157/2016 incluiu o inciso IV no artigo 12 da referida Lei, adicionando a esta, também, o artigo 10-A. Estes dispositivos trazem a seguinte redação:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

[...]

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

Interessante perceber que o legislador complementar houve por bem não incluir o ressarcimento de danos ao erário como uma das consequências à prática dessa modalidade de improbidade administrativa. E isso, provavelmente, devido à já citada incongruência entre a denominação “Das Penas” dada ao capítulo e a previsão, como uma de suas sanções, da consequência de ressarcimento de danos. Ao que parece, preferiu o legislador excluir a previsão do ressarcimento como uma das consequências da conduta à localizá-lo em capítulo com nomenclatura indevida, o que poderia levá-lo a ser interpretado como punição.

Além disso, com esta omissão, o legislador complementar evitou que se pudesse cogitar da previsão, pela mesma lei que disciplina os prazos prescricionais para apuração e punição do ilícitos, de prazos prescricionais para a pretensão de ressarcimento, o que poderia ser arguido como inconstitucional. Isto porque o artigo 23 da Lei 8.429/1992, que segue o comando constitucional expresso contigo no § 5º do artigo 37, fixando os prazos prescricionais relacionadas às pretensões investigatória e sancionatória dos ilícitos, traz a seguinte redação:

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.

Ora, se este artigo prevê os prazos para as sanções previstas pela lei e se admitisse que esta mesma lei estivesse prevendo, como sanção, o ressarcimento de danos, seria de se concluir que tal diploma legal estaria disciplinando prazos prescricionais também para esta pretensão ressarcitória, o que restou proibido pela Constituição da República.

Independentemente da interpretação que se dê à ressalva presente no final do artigo 37, § 5º, da CRFB, a previsão, pela 8.429/1992, de prazos para a pretensão ressarcitória configuraria comando inconstitucional. Cabe o esclarecimento. Defendendo-se a imprescritibilidade, o conjunto destes dois artigos seria inconstitucional por permitir a prescricibilidade das ações de ressarcimento, inclusive com a descrição dos prazos a serem adotados. De igual forma, advogando-se pela prescricibilidade, na linha de que foram estabelecidos dois regimes jurídicos distintos, um para as ações de caráter punitivo e outro para as ações de caráter ressarcitório, ter-se-ia igualmente por inconstitucional o enunciado destes dois artigos, já que a prescrição destes dois regimes jurídicos estaria sendo disciplinada pela mesma lei, o que teria restado proibido pela ressalva constitucional.

Portanto, considerando que uma lei não tem o condão de mudar a natureza jurídica de uma pretensão, casuisticamente a natureza da pretensão ressarcitória, bem como que o posicionamento de tal pretensão como uma sanção configuraria uma inconstitucionalidade,

prefere-se entender que a descrição da pretensão de ressarcimento de danos ao erário sob o signo de “sanção”, com previsão localizada no Capítulo “Das Penas”, deveu-se a uma mera atecnia legislativa quando da edição da Lei 8.429/1992. Tal pretensão é, por certo, consequência reparatória de natureza civil, ajuizável, inclusive, por outros tipos de ações coletivas, como a Ação Popular e a Ação Civil Pública, conforme se verá adiante. Esta é, inclusive, a lição de Neves (2016, p. 59):

A perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, bem como o ressarcimento integral do dano, não têm aspecto sancionatório, sendo formas de reparação do erário que podem perfeitamente ser objeto de pedido em ações populares, civil-públicas e de improbidade administrativa.

O mais correto seria que se separassem, senão em capítulos, em artigos diferentes, as consequências de cunho punitivo daquelas de caráter eminentemente reparatório, facilitando a compreensão e a utilização dos prazos descritos no artigo 23, referentes à prescrição das sanções previstas nesta lei.

4.2 POSSÍVEIS INTERPRETAÇÕES À RESSALVA DO ARTIGO 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

4.2.1 Interpretações a favor da imprescritibilidade

Variadas são as interpretações que podem derivar da leitura da ressalva contida ao final do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal. E tudo isso devido a uma redação imprecisa, que abre margem às mais diversas elucubrações.

A primeira interpretação, adotada pela maioria da doutrina, é a de que o legislador constituinte, ao fazer a ressalva, quis afastar da incidência do instituto da prescrição a pretensão de ressarcimento de danos ao erário derivada da prática dos ilícitos de improbidade administrativa. Com isso, somente a apuração e o apenamento dos ilícitos, com seus desdobramentos sancionatórios, estariam sujeitos a prazos prescricionais, os quais seriam estabelecidos por lei (ordinária), restando imprescritível a pretensão de reparação dos danos causados ao erário, caracterizada como consequência de natureza indenizatória.

Tal interpretação, majoritária, porém, simplista, parte da ideia de que, tendo ressalvado as ações de ressarcimento da regra que diz que a lei estabelecerá os prazos prescricionais para os ilícitos, a Constituição teria criado uma figura implícita, ou não expressa, de

imprescritibilidade, atinente à pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário pela prática de atos de improbidade administrativa.

Este entendimento ignora a hipótese de que a ressalva possa ser relativa à competência de lei (ordinária) para o estabelecimento dos prazos, hipótese de interpretação que parece adequada quando de uma leitura mais cuidadosa do dispositivo. Ressalvadas as ações de ressarcimento da competência de lei ordinária para a fixação dos prazos, tal função poderia ser de competência de outro tipo de lei.

Destaque-se, nesta linha de interpretação, o entendimento de Silva (2015, p. 673), que, apesar de advogar a tese da imprescritibilidade, descrevendo-a como decorrente desta ressalva constitucional, reconhece-a como não condizente com os princípios jurídicos:

“Assim é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providências à sua apuração e à responsabilidade do agente, a sua inércia gera a perda de o seu *ius persequendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5o, que dispõe: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus no succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.”

No mesmo sentido posiciona-se a maioria da doutrina administrativista, com destaque para as lições de Di Pietro (2010, p. 695):

[...] a prescrição da ação de improbidade administrativa está disciplinada no art. 23, que distingue duas hipóteses: pelo inc. I, a prescrição ocorre cinco anos após o término de exercício do mandato, de cargo efetivo ou emprego; o inc. II estabelece que a prescrição ocorre no mesmo prazo previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público. São, contudo, imprescritíveis as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme estabelece o art. 37, § 5º, da CF. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade administrativa esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento do dano.

Carvalho Filho (2016, p. 1173), da mesma forma, defende a tese da imprescritibilidade:

De início, deve-se registrar que a prescrição não atinge o direito das pessoas públicas (erário) de reivindicar *o ressarcimento de danos* que lhe foram causados por seus agentes. A ação, nessa hipótese, é *imprescritível*, como enuncia o art. 37, § 5º, da CF. Conquanto a imprescritibilidade seja objeto de intensas críticas, em função de permanente instabilidade das relações jurídicas, justifica-se sua adoção quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade. Ainda que se tenha consumado a prescrição da pretensão punitiva concernente às demais sanções, a demanda pode prosseguir em relação à pretensão de ressarcimento dos danos ao erário, em face de sua imprescritibilidade.

Muitos dos autores que assim interpretam o controverso dispositivo partem da premissa de que, em não havendo prazo definido nem pela Constituição, nem por lei, vez que a Constituição não delegou competência para tanto, e consignando-se que não se aplicariam regras de direito privado às ações ajuizadas para a recomposição de patrimônio público, a pretensão veiculada por elas deveria ser reconhecida como imprescritível, interpretação que melhor defenderia o erário, proteção que se revestiria, para aqueles que assim o entendem, como interesse público indisponível. Carvalho Filho (2016, p. 248) adere a este entendimento, partindo da premissa de que o regime jurídico aplicável ao patrimônio estatal é de direito público:

Já tivemos a oportunidade de consignar em outra oportunidade a correta observação de Landi e Potenza, segundo a qual o regime jurídico aplicável ao patrimônio estatal é de direito público e nele se incluem certas prerrogativas especiais de proteção inexistentes no campo do direito privado, onde o interesse privado sobreleva ao interesse público. A imprescritibilidade da pretensão ressarcitória inclui-se nas prerrogativas especiais do Poder Público, porque, em última instância, espelha proteção a direito da própria coletividade.

Se bem verdade que o regime jurídico de direito público se aplica, para muitas ocasiões, ao patrimônio público, entende-se que não se deve lhe garantir prerrogativas especiais quando em juízo perante o particular em uma demanda puramente patrimonial, relação jurisdicional externa ao âmbito administrativo e que não envolve sanções ou consequências de índole administrativa, mas, tão somente, efeitos de caráter civil.

Ademais, há muito vem sendo superada a existência de uma clara separação entre o direito público e o direito privado, uma vez que, tanto a este se aplicam, subsidiariamente, as regras daquele, constatação de que é expressão o fenômeno da constitucionalização do direito civil, como ao direito público compete, mais e mais, a comunicação com princípios e

institutos do direito privado, visando à garantia de posições jurídicas individuais. Sobre o assunto, cabíveis as lições de Carvalho Filho (2016, p. 104), ao tratar genericamente das pretensões do Estado – note-se que, aqui, seu posicionamento é diferente daquele exposto para as pretensões especificamente relacionadas à reparação do patrimônio público, casos em que, como se viu, o referido autor se posiciona contrário à adoção de parâmetros derivados do direito privado:

[...] há ponderável corrente doutrinária que não aceita a incidência da lei civil no caso de pretensões do Estado contra o administrado, sob o fundamento de que seriam diversas as razões inspiradoras do direito público e do direito privado. Com o respeito àqueles que perfilham a tese, entendemos que a lei civil não é apenas civil, mas, em certos temas, retrata lei geral, aplicável a todas as relações jurídicas. Se o Estado pretende ficar fora de tal incidência normativa, cabe-lhe criar leis especiais para regular a matéria de modo dissonante, como, aliás, já fez por mais de uma vez. Nada obsta, portanto, a que se apliquem normas de direito civil quando o Estado é o titular do direito.

Ainda assim, há autores que, embora entendam serem aplicáveis regras de direito privado às ações relativas ao patrimônio público, usam da premissa de que no direito civil existem pretensões que, por não terem prazo definido por lei, não estão sujeitas à prescrição (é o caso das ações constitutivas de nulidade absoluta) para também concluir pela tese da imprescritibilidade.

Como refutação, pode-se dizer que, sendo a imprescritibilidade a exceção, não se pode utilizar o fato de não existir um prazo definido em lei para concluir pela imprescritibilidade, devendo-se buscar, seja na legislação específica que trate de matéria semelhante, seja nas regras de direito privado que se apliquem subsidiariamente ao direito público, tal lapso temporal.

Outra interpretação que pode ser extraída do dispositivo em comento é aquela que, ainda proclamando a imprescritibilidade, entende que o seu alcance é limitado, referindo-se a ressalva somente aos ilícitos que se configurem também como ilícitos criminais. Assim, para além da disciplina dos ilícitos e das sanções na Lei 8.429/1992, contida no artigo 23, a pretensão de reparação dos danos advindos da prática de ilícitos penalmente tipificados seria a única considerada perpétua, com as respectivas ações de ressarcimento ao erário sendo imprescritíveis. Esta leitura, bastante peculiar e minoritária, já foi defendida pela 4ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, em julgado publicado dia 11.04.2011, disponível na RT 908/848.

4.2.2 Interpretações a favor da prescritibilidade

As principais interpretações defendidas por aqueles que aderem à tese da prescritibilidade destas ações partem da ideia de que a ressalva contida no final do artigo 37, § 5º, estabelece a autonomia entre os regimes jurídicos das prescrições referentes às pretensões punitiva e ressarcitória. Deste modo, enquanto ficou determinado que a lei estabeleceria os prazos prescricionais para as pretensões punitivas, o que foi feito pela Lei 8.429/1992, as ações, e não a condição de estarem sujeitas a regime prescricional, que veiculem pretensões reparatórias estariam ressalvadas, possuindo, portanto, regime prescricional próprio e distinto, a ser regulado por lei diversa ou, na sua falta, pelo Código Civil, por se tratar de uma pretensão dirigida à reparação de danos patrimoniais. Neste sentido é o magistério de Osório (2015, p. 457-458):

Esse dispositivo tem sido interpretado no sentido de consagrar uma aparente imprescritibilidade das ações contra aqueles que promovem danos materiais ao erário. [...] parece-nos que, axiologicamente, se mostra inaceitável tal tese, embora, pelo ângulo dogmático, haja efetivo espaço à controvérsia. Até mesmo um crime de homicídio (art. 121, *caput*, CP) sujeita-se a prazo prescricional. Por que uma ação por danos materiais ao erário escaparia desse tratamento? [...] tal medida ostenta efeitos importantes e um caráter nitidamente “aflitivo” de um ponto de vista prático: trata-se de medida não sancionatória que afeta direitos fundamentais. Ademais, gera uma intolerável insegurança jurídica a ausência de qualquer prazo prescricional.[...] Talvez a vontade do constituinte fosse impedir prazos prescricionais curtos para ações de ressarcimento ao erário, daí a ressalva.

Dentre os mais interessantes argumentos a defender esta tese, destaca-se, inicialmente, que, sendo a prescrição uma garantia fundamental, cujo fundamento constitucional está na concretização do direito fundamental à segurança jurídica, não lhe cabe dar interpretação restritiva, devendo ser considerada regra, cuja exceção deve constar expressamente do texto legal. Tanto é assim que, conforme já delineado no primeiro capítulo do presente trabalho, sempre que o legislador constituinte quis tornar determinada pretensão imprescritível, ele o fez expressamente, como foram os casos dos crimes de racismo e de ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático de Direito, expressamente previstos como imprescritíveis pela Constituição Federal. Não é o outro o entendimento de Pazzaglini Filho (2011, p. 237), que, apresentando a primeira das razões pela qual entende não ser imprescritível a pretensão de ressarcimento de danos ao erário, assim pontua:

A uma, porque a norma constitucional não estabelece taxativa imprescritibilidade, ou seja, não afirma peremptoriamente que a ação ordinária de ressarcimento é imprescritível. E a imprescritibilidade, por ser exceção ao princípio da segurança nas relações jurídicas, vem, em *numerus clausus*, expressamente consignada no Texto Maior, v.g., art. 5º, XLII (“*a prática de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível*”), art. 5º XLIV (“*constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático*”). Logo, a ação civil de ressarcimento de danos causados ao Erário sujeita-se aos prazos prescricionais fixados no plano infraconstitucional.

Outra ponderação relevante é aquela que, partindo de uma análise da construção do dispositivo, com os sucessivos projetos e anteprojetos da Constituição, destaca que o texto trazia, até a penúltima versão, a seguinte redação: “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, *que serão imprescritíveis*” (Sem grifos no original). Como no texto final suprimiu-se a expressão “que serão imprescritíveis”, isto levaria a crer que a intenção do constituinte foi a de que tais ações não mais restassem imprescritíveis, mas que tivessem, e por isso a ressalva, regime prescricional diverso das pretensões de investigação e punição dos ilícitos.

A argumentação é convincente. Se a imprescritibilidade estava expressamente prevista para o caso das ações de ressarcimento e, na versão final, decidiu-se por retirar o trecho que as qualificava como tal, realmente parece não existirem dúvidas de que o constituinte optou pela prescritibilidade. Não parece correto imaginar que o legislador possa ter retirado tal expressão, cuja redação fazia menção expressa a não aplicação de um instituto geral de direito, do dispositivo por mero capricho ou por não querer ser redundante. Sempre que for preciso escolher entre ser redundante e correr o risco de ser omissivo em matéria de restrição a direitos fundamentais, como é o caso da segurança jurídica, o constituinte deve optar pela primeira opção.

Existem ainda aqueles autores que destacam, como refutação à tese da imprescritibilidade, a minimização, ou mesmo supressão, do direito subjetivo de defesa do agente causador do dano causada pela perpetuidade desta pretensão. Permitir ao Estado que se possa buscar eternamente a efetivação da pretensão de ressarcimento de danos ao erário restaria desarrazoado frente aos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que o autor do dano - e mesmo os agentes probos, frente a cenário tão inseguro - teria de guardar consigo todo e qualquer tipo de documento envolvido com operações que pudessem, no

futuro, render-lhe uma investigação nesse sentido. Seria ainda permitir uma ofensa ao princípio processual da paridade de armas, já que, enquanto a Administração Pública possui grande capacidade técnica, acervo informatizado e espaço físico para guardar todo e qualquer documento que possa lhe servir no futuro, o particular, servidor público ou não, tem, inegavelmente, menores condições de manutenção de seus registros. Esta é a lição de Osório (2015, p. 458):

De qualquer modo, já se disse que a reparação do dano não é uma sanção, motivo pelo qual fica de fora do Direito Administrativo Sancionador, o que não significa que fique fora do devido processo legal ou de normativa constitucional que agasalha segurança jurídica como um dos seus máximos pilares. [...] Isso, porque uma ação ajuizada sem marcos temporais predeterminados pode flagrar o *ex adverso* sem documentos, sem condições de defesa, em situação de absoluta surpresa, impedindo o devido processo legal.

Cabe também a justificativa de que, sendo a pretensão de ressarcimento de natureza meramente patrimonial, com ela seria incompatível a ideia de imprescritibilidade. É o que ressalta Pazzaglini Filho (2011, p. 237), citando os ensinamentos do civilista Caio Mário da Silva Pereira:

[...] a prescrição atinge todas as ações patrimoniais, inclusive, segundo a lição de Caio Mário da Silva Pereira, “*estendendo-se aos efeitos patrimoniais de ações imprescritíveis*”. Isto porque as relações patrimoniais entre os particulares e o Estado não podem ficar indefinidas e instáveis no tempo, ao alvedrio de seus procuradores, sendo intolerável, perante os princípios constitucionais que regem as relações entre ambos, a ausência de qualquer prazo prescricional balizando as ações de ressarcimento de danos ao Erário.

Outro argumento colacionado pelos defensores desta linha interpretativa refere-se ao fato de que, já à época da Constituinte, havia dois regimes jurídicos autônomos, quanto à prescrição, para as pretensões punitiva e reparatória. Os prazos eram de 5 (cinco) anos, para o caso das sanções disciplinares, e de 20 (vinte) anos para as pretensões de reparação civil, reguladas estas pelo artigo 177 do Código Civil de 1916. Assim, é coerente se acreditar que o legislador constituinte, ao fazer a ressalva constante no final do § 5º, quis somente manter essa diferenciação já existente, respeitando a evolução histórica do instituto e a aplicação que lhe era dada à época.

4.3 ENTENDIMENTO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Em sede jurisprudencial, tal qual no âmbito doutrinário, o tema é controvertido, com decisões pendendo para ambos os lados. Ainda assim, os tribunais superiores têm decidido, majoritariamente, pela imprescritibilidade, o que talvez se dê mais como reflexo do entendimento da maior parte da doutrina do que efetivamente de uma reflexão profunda sobre a questão.

No Supremo Tribunal Federal, durante um bom tempo serviu como paradigma o julgamento do Mandado de Segurança 26.2109/DF, de relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, cuja ementa abaixo se transcreve:

“MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I. O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II. Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III. Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV. Segurança denegada” (MS 26.2109/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.10.2008).

Interessante notar que o julgamento não se referia a ato de improbidade administrativa, mas, sim, a ilícito civil que gerou danos ao erário e, assim, ensejou a devida ação de ressarcimento. Portanto, para além do ponto central do presente trabalho, durante muito tempo se entendeu, alicerçando-se em decisão da Suprema Corte, que a pretensão de ressarcimento ao erário, independentemente da natureza do ilícito gerador do dano, não estaria sujeita ao manto prescricional. Assim, um agente, servidor público ou não, que viesse a cometer um mero ilícito civil causador de prejuízos à Fazenda Pública estaria, com base nesta interpretação, perpetuamente sujeito à pretensão de ressarcimento dos danos causados.

Cabe uma breve reflexão a respeito da expressão “agente, servidor ou não”. Ainda que se pudesse pensar, com base na sequência dos parágrafos – note-se que o § 4º, anterior, fala de “atos de improbidade administrativa” e o § 6º, posterior, trata dos danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviço público, danos que exige-se sejam perpetrados nessa qualidade -, que o § 5º fazia referência somente aos agentes *públicos*, mesmo que faltante esta qualificação na redação, tal

diferenciação, atentatória ao princípio da isonomia, acabou definitivamente afastada pelo Supremo no supracitado julgamento. Colhe-se do voto do próprio relator:

“(…) não se justifica a interpretação restritiva pretendida pela impetrante, segundo a qual apenas os agentes públicos estariam abarcados pela citada norma constitucional, uma vez que, conforme bem apontado pela Procuradoria Geral da República, tal entendimento importaria em injustificável quebra do princípio da isonomia. Com efeito, não fosse a taxatividade do dispositivo em questão, o ressarcimento de prejuízo ao erário, a salvo da prescrição, somente ocorreria na hipótese de ser o responsável agente público, liberando da obrigação os demais cidadãos. Tal conclusão, à evidência, sobre mostrar-se iníqua, certamente não foi desejada pelo legislador constituinte”. (MS 26.2109/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.10.2008).

Restou, assim, consignado que o agente particular, não servidor público, que cometesse ilícitos, de qualquer natureza, causadores de danos materiais ao erário estaria sujeito ao mesmo tratamento, com relação ao regime prescricional, dado aos agentes públicos, com os prazos prescricionais dos ilícitos devendo ser estabelecidos conforme determinado pelo § 5º, entendendo-se estarem afastadas do manto prescricional as respectivas ações de ressarcimento.

De fato, com relação ao tratamento equiparado dado aos particulares e aos agentes públicos, não se poderia entender de modo diverso. Da mesma forma como se entende, no presente trabalho, que a natureza do ilícito, civil, penal ou administrativa, não desnatura a natureza da pretensão ressarcitória a que dá origem, mantendo-se esta sempre como uma consequência de natureza civil, o Supremo, com o julgado supracitado, entendeu que o fato de o agente ser público ou particular também em nada muda o efeito civil de que se reveste a pretensão ressarcitória, concluindo que esta deveria ser interpretada como imprescritível independentemente de quem houvesse cometido o ilícito.

Depois de algum tempo com esta interpretação assentada, o mesmo STF, por meio do julgamento do Recurso Extraordinário 669.069, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, mudou em parte seu entendimento, firmando a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”. O julgado, cujo tema para julgamento em sede de repercussão geral ficou previsto como sendo a “Imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”, ficou ementado da seguinte maneira:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 669.069/MG, Tribunal Pleno, Rel. Min Teori Zavascki, DJe-082 de 28.04.2016).

Note-se o avanço. Depois de muito tempo concluindo pela imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por todo e qualquer tipo de ilícito, o Supremo restringiu o alcance desta perpetuidade à pretensão decorrente da prática de ilícitos administrativos e criminais. O entendimento com relação à qualidade do agente manteve-se inalterado, valendo a regra tanto para agentes particulares quanto para agentes públicos. O que mudou, com este julgado, foi a sujeição da pretensão de ressarcimento decorrente da prática de ilícitos civis ao instituto da prescrição, ficando tal pretensão, a partir de então, assentada como prescritível. Percebe-se que a Suprema Corte parece avançar, pouco a pouco, para o reconhecimento da prescrição da pretensão de ressarcimento ao erário decorrente da prática de todo e qualquer tipo de ilícito, praticado por todo e qualquer agente.

Alguns autores, talvez percebendo esta tendência, contrária ao que entendem ser correto, mostram-se preocupados com a tese firmada. É o que se verifica na exclamação de Andrade, Masson e Andrade (2016, p. 818):

A tese aprovada é equívoca, uma vez que os atos de improbidade administrativa, conforme visto, também são considerados ilícitos civis. Assim, se analisada de forma divorciada do julgamento em que foi editada, a tese poderá dar causa a decisões conflitantes com os fundamentos que a justificam. Fiquemos atentos.

Na linha deste aparente progresso hermenêutico, encontra-se em sede de repercussão geral no Supremo o Recurso Extraordinários 852.475, que, tratando da questão central do presente estudo, decidirá pela sujeição ou não da pretensão de ressarcimento de danos ao erário por ato de improbidade administrativa ao instituto da prescrição. A ementa é a seguinte:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa. 2. Repercussão geral reconhecida.” (RE 852.475/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe-108 de 27.05.2016).

Da mesma forma, foi reconhecida a repercussão geral para o caso de ação deste tipo originada em decisão de Tribunais de Contas:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. EXECUÇÃO FUNDADA EM ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritebilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas. 2. Repercussão geral reconhecida.” (RE 636.886/AL, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe-123 de 15.06.2016).

No Superior Tribunal de Justiça, a matéria é, da mesma forma, controvertida, com decisões em ambos os sentidos. Como exemplo de julgado defendendo a tese da imprescritebilidade, tem-se o abaixo ementado, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

“PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. AÇÃO PRESCRITA QUANTO AOS PEDIDOS CONDENATÓRIOS (ART. 23, II, DA LEI Nº 8.429/92). PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA QUANTO AO PLEITO RESSARCITÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. O ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritevel, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na Lei de Improbidade. [...] 4. Consectariamente, uma vez autorizada a cumulação de pedidos condenatório e ressarcitório em sede de ação por improbidade administrativa, a rejeição de um dos pedidos, *in casu*, o condenatório, porquanto considerada prescrite a demanda (art. 23, I, da Lei nº 8.429/92), não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório em razão de sua imprescritebilidade.” (REsp. 1.089.492/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 18.11.2010).

Em sentido oposto, o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, durante o julgamento do REsp 1.232.548/SP, 1ª Turma, de sua relatoria, julgado em 17.09.2013, manifestou-se em prol da prescritebilidade:

“[...] melhor seria entender-se que a ação ressarcitória do dano ao erário – qualquer que seja o lapso temporal de sua prescriteção, e isso é um problema jurídico relevante – deve ser processada seguindo as regras de direito comum, até porque os alegados atos de improbidade administrativa já não podem, por causa da prescriteção, ser investigados.” (REsp. 1.232.548/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 18.09.2013).

Nota-se, a partir deste voto, uma inclinação em entender a pretensão ressarcitória como pertencente a um regime prescricional diferente, o que se deve à própria natureza das ações patrimoniais, relacionadas que são com o direito comum e com as regras do direito civil.

4.4 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR: AÇÕES APTAS A VEICULAREM A PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO ÍMPROBO

A pretensão de ressarcimento de danos ao erário, enquanto direito material de índole coletiva, pode ser pleiteada por vários dentre os instrumentos processuais pertencentes ao denominado microssistema coletivo, não se limitando à própria Ação de Improbidade Administrativa. Para o presente estudo, analisar-se-á a utilização, para além desta modalidade processual, da Ação Civil Pública e da Ação Popular. Desde já, destaque-se que a posição aqui tomada é a de que a Ação de Improbidade Administrativa, por suas peculiaridades, é ação de natureza autônoma à Ação Civil Pública, não sendo espécie desta.

A Ação Civil Pública está devidamente disciplinada pela Lei 7.347/1985, lei de natureza essencialmente processual, e é um dos mais importantes instrumentos de defesa dos direitos difusos e coletivos. Pode ser proposta tanto pelo Ministério Público, legitimado mais comum, quanto pela Defensoria Pública, pelos entes federados, pelos componentes da administração direta e indireta e por associações que tenham por finalidade institucional a proteção dos direitos tutelados por este tipo de ação.

Com base somente na sua Lei, a Ação Civil Pública era meio apto à defesa de direitos difusos e coletivos relacionados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, histórico, estético, turístico e paisagístico. Este quadro foi ampliado pela edição do Código de Defesa do Consumidor, norma também pertencente ao microssistema coletivo, que adicionou, ao artigo 1º da Lei 7.347/1985, o inciso IV, que prevê expressamente a aplicação desta Ação para danos causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. Com isso, restou a ACP caracterizada como ferramenta processual disponível para a defesa do patrimônio público e, portanto, como ação apta a veicular a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário.

Outra ação integrante do microssistema coletivo cuja utilização pode visar à efetivação da pretensão de ressarcimento de danos ao erário é a Ação Popular. Inicialmente regulamentada pela Lei 4.717/1965, a Ação Popular fundamenta-se, no plano constitucional, a partir da noção de democracia participativa, estando descrita como direito fundamental pelo artigo 5º, LXXIII, da Lei Maior:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência

Prevista como um meio de exercício de cidadania para monitorar os atos do poder público, esta ação pode ser proposta, então, por qualquer pessoa física, possibilitando que todo aquele que verifique a produção de atos atentatórios aos interesses difusos previstos pelo inciso LXXIII tenha condição de pleitear, judicialmente, pela anulação destes atos, visando à restauração/recomposição dos direitos lesados. Entre estes interesses, note-se, inclui-se o patrimônio público e a moralidade administrativa.

Com relação à prescrição, o artigo 21 da Lei 4.717/65 prevê que é de cinco anos o prazo para se levar a pretensão a juízo. Muito embora o próprio dispositivo identifique o prazo como sendo prescricional, existe certa divergência com relação à natureza deste prazo, se prescricional ou decadencial, o que se dá devido à diversidade de pretensões que podem ser veiculadas, algumas de índole condenatória, outras de caráter declaratório ou (des)constitutivo. De qualquer forma, atendo-se objetivamente ao comando, fato é que existe prazo para a propositura desta ação pelo cidadão e este prazo é quinquenal.

A Ação de Improbidade Administrativa, por sua vez, vem devidamente disciplinada no artigo 17 da já citada Lei 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, e objetiva, basicamente, a tutela de dois direitos difusos: o patrimônio público e a moralidade administrativa. A legitimidade ativa, do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada (não necessariamente a pessoa jurídica lesada), consta do artigo 17, *caput*, ao passo que a denominação *ação de improbidade* está prevista no § 11 do mesmo artigo:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

[...]

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da *ação de improbidade*, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

Constitucionalmente, a previsão desta ação parte do artigo 37, § 4º, que, ao prever que os atos de improbidade administrativa importariam determinadas sanções e consequências, traz a dicção expressa de que isso se dará “na forma e gradação previstas em lei, *sem prejuízo*

da ação penal cabível”, o que, desde logo, deixa claro ser a Lei de Improbidade Administrativa uma lei de natureza civil. Sobre o tema, convém trazer a lição de Fazzio Júnior (2012, p. 421):

A natureza civil da ação de improbidade administrativa advém de norma constitucional. No § 4º do art. 37, em sua parte final, ao cunhar a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, o constituinte indiretamente diz que a ação, para a imposição das sanções que enumera, é civil.

Embora parcela da doutrina entenda que esta é uma Ação Civil Pública, adota-se, no presente trabalho, a noção de que a Ação de Improbidade é ação própria, com peculiaridades que a distinguem das demais ações coletivas. Mesmo assim, saliente-se que é uma ação que pertence ao microsistema coletivo e, como tal, deve compartilhar de fundamentos comuns aos diplomas que disciplinam as demais ações coletivas, como a Ação Popular e Ação Civil Pública.

Percebe-se, portanto, que a pretensão de ressarcimento de danos ao erário por ato de improbidade administrativa pode ser veiculada por qualquer um destes três tipos de ação, sendo a ampliação deste leque de possibilidades proporcional à importância do direito tutelado, que é o patrimônio público. A relevância deste direito difuso tem como reflexo uma grande variedade de instrumentos que visam lhe garantir efetividade. O que não se pode permitir é que tal pretensão se alongue perpetuamente sob o manto da imprescritibilidade, e isso porque tanto o cidadão quanto o Ministério Público e os demais legitimados devem estar constantemente envolvidos na fiscalização e controle da atividade administrativa.

Desta forma, considerando que a Ação Popular é, tanto quanto a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa, meio apto a veicular a pretensão de ressarcimento de danos ao erário, insubsistente é o argumento daqueles que, objetivando defender a tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento, alegam que os cidadãos, enquanto representados pelo Ministério Público ou outro órgão legitimado, não poderiam ser prejudicados pela inércia deste em formular em juízo a pretensão de um direito que lhes pertence. Este argumento, aqui combatido, é levantado por Farias e Rosenthal (2014, p. 687), ao tratarem da questão das ações condenatórias para a efetivação de direitos transindividuais:

No entanto, apesar dessa natureza (condenatória), a ação civil pública não se submete a prazo de prescrição, sendo imprescritível a pretensão dirigida à tutela dos interesses transindividuais. O fundamento é muito simples: como os direitos difusos e coletivos não possuem titular determinado, não é

possível apenar toda a coletividade pela inércia no exercício da pretensão coletiva pelos órgãos legitimados.

Na linha do que aqui se defende, e contrariamente ao defendido por Farias e Rosenvald, Fazzio Junior (2012, p. 502) indica que a Ação Popular e a Ação Civil Pública devem, sim, ser utilizadas, sempre que possível, de forma conjugada:

A tendência que o bom-senso e o bom Direito acalentam aplaude o percurso de convergência da ação popular e da ação civil pública, não sua recíproca exclusão. Não há razão lógica para colocar em contraposição dois remédios edificantes, minimizando-lhes a eficácia. A mais de um título, a convergência interessa à tutela do interesse público.

Interessante, por fim, destacar que há autores que entendem que, consumada a prescrição em relação às pretensões investigatória e punitiva dos ilícitos de improbidade administrativa, e subsistindo a pretensão relativa ao ressarcimento de danos ao erário, não mais caberia ao Ministério Público propor a ação. Este é o magistério, por exemplo, de Pazzaglini Filho (2011, p. 236):

Assim, decorrido o prazo prescricional das ações civis de improbidade, estabelecido nos incisos I e II do art. 23, o ressarcimento dos danos sofridos pelo Erário, nas unidades da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), decorrentes de atos de improbidade, somente pode ser pleiteado em ação autônoma. E tem legitimidade ativa para promovê-la o ente público lesado e não o Ministério Público.

Não é o que aqui se defende. Se a pretensão de ressarcimento, cujo regime prescricional é distinto da pretensão punitiva dos ilícitos de improbidade, subsiste depois de decorrido o prazo prescricional desta última, a ação respectiva pode ser ajuizada tanto pelo Ministério Público quanto pelo ente público lesado (ou interessado, conforme a dicção legal), podendo ainda ser objeto de Ação Popular, pouco importando o instrumento processual selecionado, uma vez que o mais importante é que, dentro de um prazo prescricional existente, a pretensão de ressarcimento ao erário se efetive.

4.5 A PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Confrontando todos os entendimentos expostos neste capítulo, a conclusão não pode ser outra senão pela prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa. Primeiro, partindo-se de uma análise da própria natureza do ressarcimento ao erário, que, conforme demonstrado, afigura-se como consequência civil de cunho meramente patrimonial e reparatório. Como a regra do sistema jurídico-normativo brasileiro é de que as pretensões patrimoniais estejam sujeitas a prazos prescricionais, não há porque se defender que pretensões desta natureza, pelo simples fato de encerrarem valores pertencentes ao erário, prolonguem-se perpetuamente, pois que isto não se coadunaria com a ideia de pacificação social e estabilização de relações incertas, ideia pretendida pelo constituinte pátrio.

Para além disso, uma interpretação mais atenta da controvertida ressalva do art. 37, § 5º, da CRFB parece, de fato, apontar para o delineamento de dois regimes prescricionais distintos, um regulando os prazos a serem aplicados para a apuração e punição das condutas ímprobadas, outro, de maior prazo, disciplinando a aplicação da consequência de ressarcimento ao erário. A análise histórica de construção do dispositivo, tanto atendo-se a como era regulada a matéria anteriormente à promulgação da Constituição quanto percebendo-se a forma como ele foi editado, com a supressão de um trecho do texto, afigura-se, nesta linha, um caminho interpretativo mais seguro e preciso do que a simples leitura dogmática e referência, por meios mais retóricos do que efetivamente técnicos, ao “princípio” da supremacia do interesse público.

E é justamente com base na evolução histórica do instituto e do dispositivo que se defende, aqui, o prazo prescricional de 10 (dez) anos como sendo aquele aplicável para a efetivação da pretensão aqui tratada. Como, anteriormente à promulgação da Constituição Federal, os prazos envolvidos eram de 5 (cinco) anos para a punição dos ilícitos e de 20 (vinte) anos para a pretensão de reparação civil dos danos causados, e tendo-se em vista que este prazo de 20 (vinte) anos, disposto para as ações de reparação cujos prazos não estivessem estabelecidos em lei, foi reduzido, com a edição do Código Civil de 2002, para 10 (dez) anos, é este o lapso que aqui se entende aplicável ao caso. Com isto, resta garantido um prazo maior e diferente daquele disciplinado para a apuração e punição dos ilícitos. Osório (2015, p. 458) aponta para esta saída:

A melhor solução talvez seja fixar um prazo (elevado) mínimo de prescrição para essas demandas, através de interpretação por analogia com o sistema do Código Civil. [...] A analogia com a lei civil, nos prazos máximos, para fixar marcos prescricionais, há de ser formulada, sob pena de se consagrar imprescritibilidade de ações que afetam profundamente o patrimônio jurídico das pessoas, cerceando-lhes, inclusive, direitos básicos de defesa.

Ademais, em comparação a outras pretensões constitucionalmente estabelecidas, entender pela imprescritibilidade amolda-se incoerente com a lógica redacional adotada. Sempre que o constituinte quis afastar determinada pretensão do manto prescricional, ele o fez de forma expressa e inequívoca, pelo que não há de se cogitar extrair do vazio constitucional a expressão da imprescritibilidade, regra que negaria a aplicação de um instituto que, além de histórico, é garantia do direito fundamental, individual e coletivo, à segurança jurídica.

Da mesma forma, partindo-se da evolução da análise da matéria pelo STF, é nítido o avanço no sentido de se garantir uma maior concretização ao princípio da segurança jurídica. A uma pela questão da isonomia, relacionada que é com os ideais de justiça material encartados na Constituição, a partir da equiparação de tratamento dado aos agentes particulares e aos agentes públicos. Ficou, assim, garantida, frente a possíveis alegações de defesa do erário público, em relações internas à Administração Pública, tendentes a suprimir a segurança jurídica dos servidores públicos quando em relações judiciais com o poder público, a valorização deste fundamental a partir do mesmo tratamento dado, em tais demandas, àqueles que não são servidores públicos.

Saliente-se este ponto. Muitos entendem que, em demandas judiciais, das quais é exemplo a ação de ressarcimento ao erário, deve ser dado um tratamento distinto a agentes públicos e agentes particulares, devido ao fato de aqueles travarem uma relação jurídica interna ao âmbito da Administração, o que em tese justificaria a aplicação, de forma ampliativa, da supremacia do interesse público frente a direitos fundamentais individuais do servidor público. Não assiste razão a esta argumentação. Tal sobreposição, se de aplicação ampliativa permitida, no máximo deve ocorrer em pretensões levadas à apreciação da própria autoridade administrativa judicante, em sede de processo administrativo. Em processos judiciais, operam todos os desdobramentos do devido processo legal em sua mais ampla acepção, como o contraditório, a ampla defesa (estes dois, intrinsecamente garantidos pela prescrição), a isonomia e a paridade de armas, devendo-se garantir idêntico tratamento ao Estado e àquele que com este litiga, independentemente de ser servidor público ou não.

Em segundo lugar, pela intenção que se extrai da tese de repercussão geral já firmada pelo STF, de que as ações de ressarcimento ao erário decorrentes da prática de ilícito civil estão sujeitas a lapso prescricional, cujo objetivo maior é, em último grau, o de proteção do interesse público na garantia da segurança jurídica, em detrimento de eventual interesse fazendário. Com a tese firmada, vai ganhando força o entendimento de que, independentemente do ilícito causador do dano, se de ordem civil ou originada em ato de improbidade administrativa, o suposto interesse “público” de defesa do erário é o mesmo e engloba tão somente o interesse da fazenda pública em proteger interesses de ordem patrimonial, interesses que não se relacionam, ao menos de modo direto, à realização de interesse efetivamente público, já que não encerram em si a efetivação de qualquer direito fundamental de ordem individual ou coletiva.

Assim, tanto um crédito tributário, cuja pretensão é inquestionavelmente prescritível, quanto um crédito derivado de um ilícito civil que tenha gerado um dano patrimonial a um bem da fazenda pública, assentado, a partir do entendimento firmado pela repercussão geral do STF, como de pretensão prescritível, bem como um crédito originado a partir de um ato ímprobo cometido contra a Administração, são, em essência, valores igualmente pertencentes ao erário público, direitos revestidos de semelhante natureza.

Para além disso, tendo por certo o fato de que as quantias a serem ressarcidas aos cofres públicos não mudam de importância ou de natureza pelo fato de decorrerem da prática de ilícito descrito como ato ímprobo ou não, a tentativa de se conformar tal pretensão de ressarcimento a uma ideia de imprescritibilidade parece estar muito relacionada a sentimentos raivosos e vingativos, originados a partir da repulsa a atos atentatórios à probidade administrativa, do que a razões efetivamente racionais e jurídicas.

Neste sentido, cabe lembrar que o próprio legislador constituinte não intencionou qualquer tipo de reprimenda perpétua aos agentes ímprobos, já que determinou que fossem fixados prazos para a apuração e punição dos ilícitos. Se a própria pretensão sancionatória, efetivada por meio do braço punitivo do Estado e tendente, entre outros efeitos, à imposição de multas (também com valores a serem depositados em favor da fazenda pública) e cominações de perda do cargo, desdobramentos mais gravosos (e, por isso, mais representantes da repulsa estatal), restou sujeita ao instituto da prescrição, não há razão para se entender que a pretensão de ressarcimento, de natureza meramente patrimonial e indenizatória, possa ser eternamente efetivada.

Entende-se mesmo que a apuração e punição dos ilícitos, utilizados essencialmente para a defesa do bom exercício da função pública por meio de medidas repressivas e

preventivas, revestem-se de maior relevância pública do que o ressarcimento dos danos causados ao erário, uma vez que, além de protegerem a moralidade administrativa, o correto desenvolvimento da função pública e a eficiência administrativa, protegem, por via indireta, o próprio patrimônio público de novas violações que possam ser cometidas pelo mesmo agente. Considerando-se, portanto, a maior quantidade de interesses defendidos, não é razoável que seja a pretensão de investigação e punição dos ilícitos prescritível e as respectivas ações de ressarcimento, que delas derivam e destinam-se somente à recomposição do erário público, imprescritíveis.

Nota-se, enfim, pela análise do tratamento dado à matéria pelo STF, uma evolução que, espera-se, culminará com o reconhecimento da prescritibilidade também da pretensão de ressarcimento de danos ao erário decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa, com a afirmação de tese de repercussão geral que encerre, ao menos por ora, as dúvidas de ordem prática relacionadas à questão.

Do ponto de vista dos instrumentos legalmente previstos para a defesa do erário público, concluindo-se que tanto a Ação Civil Pública, quanto a Ação Popular e a própria Ação de Improbidade Administrativa são ferramentas disponíveis para a tempestiva formulação em juízo da pretensão de ressarcimento, motivo pelo qual derrubam-se quaisquer alegações de que os cidadãos possam ser prejudicados pela inércia dos órgãos legitimados, vez que possuem, independentemente de iniciativa destes, meios aptos a pleitear a recomposição do erário.

Arrematando a questão, cumpre deixar claro que não se defende, de maneira alguma, que fiquem os agentes ímprobos alheios ao dever de reparação dos danos causados. O entendimento aqui defendido caminha justamente no sentido contrário. Busca-se, com a conclusão pela prescritibilidade de tal pretensão, conferir-lhe maior força e efetividade, garantindo-se que seja ela formulada perante o Judiciário no menor tempo possível.

A existência de um prazo prescricional pode ser utilizada, inclusive, como meio de incentivar as pessoas de direito público, o Ministério Público e os demais órgãos legitimados a fomentarem a participação mais próxima dos cidadãos no dia-a-dia dos órgãos do poder público, movimento que vai ao encontro das tendências de gestão democrática e participativa, necessárias para a concretização de um moderno e renovado paradigma para a Administração Pública brasileira.

5 CONCLUSÃO

Ao fim do presente trabalho, a conclusão não pode ser outra senão pela sujeição da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário pela prática de ato de improbidade administrativa ao instituto da prescrição. Pensar em sentido contrário seria subverter a lógica de funcionamento deste instituto e, mais do que isso, dar maior valores ao interesse fazendário da Administração na defesa do erário (interesse este que, no máximo, pode ser considerado interesse público secundário) quando em comparação ao interesse público de efetivação da segurança jurídica, direito fundamental derivado do princípio da dignidade humana e intrinsecamente relacionado ao princípio democrático.

Relativamente ao conceito e fundamentação da prescrição, nota-se claramente que, enquanto garantia constitucional do direito fundamental à segurança jurídica, o instituto não pode ser interpretado restritivamente, devendo, antes, ter sua aplicação estimulada e defendida pelos entes e instituições públicas, independentemente de ser de direito público ou de direito privado a pessoa cujo interesse se busque efetivação por meio de pedido formulado judicialmente. Nesta esteira, nunca é demais lembrar que o tratamento isonômico é garantia ao indivíduo e, por via reflexa, instrumento de legitimação dos poderes e instituições estabelecidos constitucionalmente.

Por tudo que foi analisado a partir do segundo capítulo, resta evidente a necessidade de conformação dos valores e conceitos do Direito Administrativo brasileiro, ainda tão ligados a práticas patrimonialistas e avessar a uma realidade efetivamente democrática, aos contornos pretendidos pela CRFB. Muitas situações seguem sendo conduzidas tendo-se por base o incongruente “princípio” da supremacia do interesse público sobre o particular, ainda reproduzido e utilizado por grande parte dos tribunais e doutrinadores pátrios como argumento (meramente retórico) a justificar práticas desproporcionais e em nada condizentes com uma Administração Pública comprometida com a realização dos direitos fundamentais e com a concretização do ideal de supremacia da Constituição.

Especificamente com relação a este ponto, tratado no segundo capítulo, cumpre aqui salientar que um dos objetivos específicos iniciais deste trabalho era o de realizar a ponderação de interesses entre os princípios da supremacia do interesse público e da segurança jurídica. Com o avanço dos estudos, porém, concluindo-se estarem corretas as alegações dos autores que destacam a incoerência contida na formulação de um princípio da supremacia do interesse público, buscou-se, a partir da desconstrução desta noção, identificar a segurança jurídica como interesse público a ser primeiramente tutelado, mormente quando

em contraposição com o interesse (*do* poder público, mas não *interesse público* em essência) de defesa do erário público, deixando-se de propor uma ponderação de interesses, vez que não mais contrapostos dois princípios propriamente ditos.

Feita esta consideração, com base naquilo que foi exposto no terceiro capítulo, nota-se que uma interpretação mais atenta do dispositivo, tomando-se por base sua construção histórica e separando-se em dois regimes prescricionais distintos a pretensão punitiva e a pretensão ressarcitória, mostra-se não só mais adequada à conformidade aos princípios constitucionais envolvidos com a controvérsia, conforme já delineado acima, como mais condizente com a natureza dessas pretensões. Embora não seja nada incomum a pretensão reparatória possuir prazo maior quando em comparação à pretensão punitiva, o fato de esta mesma pretensão, meramente patrimonial, restar imprescritível discrepa totalmente da construção histórica do instituto da prescrição.

Além disso, cabe repisar a importância de se identificar o ressarcimento ao erário como mera consequência de natureza civil, fugindo-se do lugar-comum de associá-la a uma sanção de natureza civil. Enquanto mera consequência civil, a pretensão de ressarcimento possui autonomia em relação à pretensão punitiva e, como tal, possui regime prescricional distinto, regime este que já era existente e diferenciado em 1988, quando promulgada a CRFB.

Com relação ainda ao terceiro e último capítulo, percebe-se uma aparente evolução no entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria, avanço que, espera-se, culmine com a fixação de tese de repercussão geral pela prescribibilidade da pretensão de ressarcimento aqui estudada. O ponto analisado na sequência, relativamente à gama de instrumentos processuais disponíveis para a formulação desta pretensão, também parece convergir para tal conclusão, vez que restam derruídos quaisquer argumentos tendentes a garantir a tese da perpetuidade por meio da alegação de que os cidadãos não poderiam ser prejudicados pela inércia dos órgãos legitimados, já que a Ação Popular existe justamente como ferramenta a ser por aqueles utilizada.

Com o fim do presente estudo, resta, portanto, confirmada a hipótese inicialmente formulada, chegando-se a uma resposta para o problema central. Espera-se, ainda, que tenham sido atingidos tanto o objetivo geral quanto os objetivos específicos, com a valorização do instituto da prescrição enquanto garantia do direito fundamental à segurança jurídica e com o reconhecimento deste último como valor de efetivo interesse público. Conclui-se, tanto por meio da análise principiológica quanto mediante a análise dogmática do dispositivo, que a pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa

é prescritível. Esta conclusão mostra-se congruente com os ditames modernos exigidos para a concretização de uma Administração Pública efetivamente democrática, com a realização dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, e a sobrevalorização dos ditames e valores constitucionalmente estabelecidos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista. Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cléber; ANDRADE, Landolfo. Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado. São Paulo: Método, 2016

ATALIBA, Geraldo. República e Constituição. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em 5 out. 2017.

_____. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em 5 out. 2017.

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em 20 jul. 2017.

_____. 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>. Acesso em 12 ago. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 669.069. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 03 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28PRESCRI%C7%C3O+A%C7%D5ES+RESSARCIMENTO+ER%C1RIO%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y8f59fed>>. Acesso em 12 out. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 852.475. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 20/05/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?PesquisaEm=tema&PesquisaEm=controversia&PesquisaEm=ambos&situacaoRG=TODAS&situacaoAtual=S&t>>

xtTituloTema=&numeroTemaInicial=897+++++++&numeroTemaFinal=897+++++++&acao=pesquisarProcesso&dataInicialJulgPV=&dataFinalJulgPV=&classeProcesso=&numeroProcesso=&ministro=&ordenacao=asc&botao=>. Acesso em 13 out. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da Lei 9.873/99. Revista Diálogo Jurídico. Número 4. Volume 1. Salvador: CAJ, 2001.

_____. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAHALI, Yussef Said. Prescrição e Decadência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. Improbidade Administrativa: Prescrição e outros prazos extintivos. São Paulo: Atlas, 2016.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público: Novo Regime Jurídico-Administrativo e seus Princípios Constitucionais Estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. Princípios Constitucionais: Razoabilidade, Proporcionalidade e Argumentação Jurídica. Curitiba: Juruá, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição e constituinte. São Paulo: Saraiva, 1985.

DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil, Volume 1. 17 ed. Salvador: JusPodivm, 2015.

_____; ZANETI JR., Hermes. Curso de Direito Processual Civil, Volume 4. 11 ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14 ed. São Paulo: Forense, 2015.

EHRHARDT JUNIOR, MARCOS. Direito Civil: LICC e Parte Geral. Salvador: Juspodivm, 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de. & ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: Parte Geral e LINDB. 12ed. Salvador: JusPodivm, 2014.

FAZZIO JR, Waldo. Improbidade administrativa. São Paulo: Atlas, 2012.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2012.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LOBO, Paulo Luiz Netto. Direito civil. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. (Coord.) Tratado de Direito Administrativo. Volume 1. Teoria Geral e Princípios do Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de Segurança e Ações Constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

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

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Processo Coletivo. Salvador: Juspodivm, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Manual de Improbidade Administrativa. São Paulo: Método, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. São Paulo: Atlas, 2011.

RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. Prescrição e Decadência. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes (coord.). Constituição e segurança jurídica: Direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei; LAMY, Eduardo de Avelar. Teoria Geral do Processo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. Poder Constituinte e Poder Popular. São Paulo : Malheiros, 2000.

TAVARES, André Ramos; BOLZAN, Fabrício. DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). Tratado de Direito Administrativo. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2013.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. (Coord.). Comentários ao Novo Código Civil. Volume 3. Tomo 2. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

VALIM, Rafael. O Princípio da Segurança Jurídica no Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. Processo Coletivo: Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.