

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**IMPRESCRITIBILIDADE COMO MECANISMO DE GARANTIA DO
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO**

ANA CAROLINA MEIRELLES TAVARES

RIO DE JANEIRO

2019/2

ANA CAROLINA MEIRELLES TAVARES

**IMPRESCRITIBILIDADE COMO MECANISMO DE GARANTIA DO
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Ms. Ana Luiza Calil.**

RIO DE JANEIRO

2019/2

FICHA CATALOGRAFICA

CIP - Catalogação na Publicação

M231i Meirelles Tavares , Ana Carolina
Imprescritibilidade como mecanismo de garantia
do ressarcimento ao erário / Ana Carolina
Meirelles Tavares . -- Rio de Janeiro, 2019.
68 f.

Orientadora: Ana Luiza Calil .
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Direito Administrativo. 2. Controle Externo.
3. Faculdade Nacional de Direito . I. Calil , Ana
Luiza , orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

ANA CAROLINA MEIRELLES TAVARES

**IMPRESCRITIBILIDADE COMO MECANISMO DE GARANTIA DO
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Ms. Ana Luiza Calil.**

Data da Aprovação: __ / __ / ____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO

2019/

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, que me deram apoio para que essa etapa da vida fosse concluída com sucesso, por me passar valores fundamentais, principalmente através da educação e do amor e carinho que sempre recebi.

Também, aos meus avós que nos ensinaram a valorização das coisas certas, me ensinaram o caminho que tinha que seguir para me tornar uma mulher melhor.

Preciso agradecer também à Faculdade Nacional de Direito, que apesar dos seus defeitos, me incentivou a estudar, dar o meu melhor e nunca desistir.

Preciso agradecer aos meus amigos e meu namorado, que sempre me apoiaram para que eu continuasse me esforçando e superando as dificuldades, que me proporcionam sempre memórias tão alegres.

Aos Advogados da união do grupo Pro-Ativo, principalmente Claudio Panoeiro, que me fez escolher o ramo que eu quero exercer minha profissão.

Aos meus professores, e principalmente, a Carina e Ana Calil, que sempre foram muito pacientes e me guiaram nesse processo.

RESUMO

A demora do ressarcimento integral ao erário é um problema que merece um estudo mais aprofundado sobre a origem do problema e como se pode impedir que esse problema prejudique o erário. O objetivo deste trabalho é explicar por que a imprescritibilidade pode funcionar como mecanismo garantidor do ressarcimento ao erário, quando o Poder Judiciário sofre problemas com a celeridade processual por fatores externos e internos. Empregando a técnica da documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica, inicialmente, foram apresentados os conceitos que envolvem a Lei de Improbidade e a Lei Anticorrupção, como que funcionam e seus objetivos. Em seguida, foi realizada uma análise jurisprudencial no tempo sobre a discussão quanto à imprescritibilidade. Após, tentou-se identificar as possíveis causas da demora do ressarcimento integral ao erário. Ao final, foi explicado como a imprescritibilidade pode garantir que o dano ao erário seja reparado em sua totalidade.

Palavras-chave: Controle Externo; Lei de Improbidade Administrativa; Lei Anticorrupção; Ação de Ressarcimento; Demora. Eficácia; Celeridade processual; Imprescritibilidade.

ABSTRACT

The delay of full compensation to the national treasury is a problem that deserves a more in-depth study on the origin of the problem and how you can prevent this problem affecting the national treasury. The objective of this study is to explain why the Imprescriptibility will act as a guarantor of the compensation element to the national treasury, when the Judiciary suffers problems with the urgency procedure for external and internal factors. Employing the technique of indirect documentation, through bibliographic research, initially, we presented the concepts that involve the Law of Improbability and anti corruption law, how they work and their goals. Then, it was performed an analysis of jurisprudence at the time about the discussion regarding the Imprescriptibility. After, we tried to identify the possible causes of the delay of full compensation to the national treasury. In the end, it was explained how the Imprescriptibility can ensure that the damage to the National Treasury is repaired in its entirety.

Keywords: External control; Law of Administrative Improbability; Anti-corruption law; Action for compensation; Delay. Effectiveness; Speed up the procedures; Imprescriptibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU – Advocacia Geral da União.

Art. – artigo.

CGU – Controladoria-Geral da União.

CNCIAI – Cadastro Nacional de Condenados por Ato de improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade

CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça.

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil.

Enap – Fundação Escola Nacional de Administração Pública.

Fiesp – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

INAC – Instituto Não Aceito Corrupção.

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social.

MPF – Ministério Público Federal.

RE – Recurso Extraordinário.

REsp – Recurso Especial.

STF – Supremo Tribunal Federal.

STJ – Superior Tribunal de Justiça.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO	12
1.1. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	15
1.2. LEI ANTICORRUPÇÃO	19
1.3. RELAÇÃO ENTRE ÀS LEIS E A IMPRESCRITIBILIDADE.....	23
2. HISTÓRICO DA IMPRESCRITIBILIDADE	27
2.1. NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	29
2.2. NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	36
2.3. ATUAL POSICIONAMENTO DO STJ E DO STF	39
3. DEMORA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.....	42
3.1. A DIFÍCIL IDENTIFICAÇÃO DA ORIGEM DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO	
45	
3.1.1. POSSÍVEIS MOTIVOS DA DEMORA DO RESSARCIMENTO INTEGRAL AO	
ERÁRIO: A APURAÇÃO, A CONDUÇÃO E EXECUÇÃO DO PROCESSO.....	46
3.2. ESTUDO DE CASOS	50
3.3. IMPRESCRITIBILIDADE COMO POSSIBILIDADE DE GARANTIA DO	
RESSARCIMENTO INTEGRAL AO ERÁRIO	53
CONCLUSÃO.....	58
REFERÊNCIAS	61

INTRODUÇÃO

Não é incomum em nosso dia a dia, ouvirmos falar em escândalos de corrupção, ocasionados por malversação dos recursos públicos. Isso ocorre porque o agente público deixa de agir em interesse público para agir em interesse próprio ou de terceiros.

Causando, portanto, lesão ao erário, pois os recursos não mais vão ser utilizados em benefício da sociedade e sim, utilizados para satisfazer desejos pessoais.

A moralidade administrativa é princípio constitucional, que precisa ser protegido para que ocorra a boa-gestão da coisa pública¹. Assim, a lei de improbidade administrativa é considerada um dos marcos mais significativos ao combate à corrupção. Esta lei foi criada em um contexto de impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello, quando o assunto corrupção estava constante na mídia à época.

Já a lei anticorrupção, foi criada após a pressão internacional sobre o Brasil para que criasse mais mecanismos para combater a corrupção. Ambas as leis buscam diminuir os casos de improbidade administrativa, proporcionando um controle externo da moralidade da Administração Pública.

Uma vez identificado o ato ilícito, essa prática pode ser analisada pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) ou pela Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/13). O art. 9º e 10º da Lei de improbidade e o art. 5º da Lei Anticorrupção, tipificam os atos que causam lesão patrimonial ao erário.

Ou seja, são condutas que causam prejuízo de cunho econômico ao Estado. Por isso, além de sujeitos a diversas sanções, os autores dessas condutas devem ressarcir ao erário o montante que foi lapidado dos cofres públicos.

Tratam-se, portanto, de danos patrimoniais que causam prejuízo à sociedade. Assim, ao desviar dinheiro público, prejudica-se o orçamento da Administração Pública, o que pode

¹KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 266, mai/ago. 2014, p. 125-166.

acarretar prejuízos na Saúde, na Educação, no Saneamento Básico. Portanto, é de extrema necessidade que esses montantes retornem ao erário.

Consiste aqui, matéria de interesse público, pois esses valores retirados dos cofres prejudica a sociedade brasileira em geral, ou seja, são caracterizados como interesses de natureza metaindividual.

Para reparação do dano, será ajuizada a ação de ressarcimento ao erário, presente no art. 17, §2 da Lei nº 8.429/92 e no art. 19, §4 da Lei nº 12.846/13. É dedutível que esse ressarcimento deve ser feito da maneira mais rápida e efetiva possível, para garantir o funcionamento de todos os setores da Administração Pública. O que se verifica, no entanto, é a demora excessiva do ressarcimento desses recursos ao Estado e dificuldade da reparação integral do dano causado.

Logo, a morosidade do ressarcimento gera impunidade, o que, conseqüentemente, causa ausência de efetividade das leis mencionadas acima. Prejudicando, pois, a finalidade destas leis de proteger a probidade dos agentes da Administração Pública.

Hoje, a imprescritibilidade do art. 37, §5º da CRFB referentes às ações de ressarcimento está pacificada na jurisprudência dos tribunais superiores, mesmo que tenham reduzido sua aplicabilidade para atos dolosos. Será feito uma análise jurisprudencial no tempo para explicar como a jurisprudência tem se posicionado quanto ao tema.

O objeto do presente trabalho é demonstrar a demora do ressarcimento ao erário e por que a imprescritibilidade é essencial para que o ressarcimento integral possa ocorrer de fato. O trabalho foi feito por meio do método de abordagem dedutivo, de procedimento monográfico e de técnica de pesquisa bibliográfica.

A realização desta pesquisa mostra-se essencial visto a relevância social do problema a ser investigado. A demora do ressarcimento dos danos é um problema recorrente, com difícil identificação de sua origem, tornando imperativo a aplicabilidade da imprescritibilidade para que o ressarcimento ocorra.

A investigação ora proposta objetiva analisar, precipuamente de forma descritiva, as possíveis causas deste problema. Pela pesquisa bibliográfica, foi possível identificar algumas

causas da morosidade, porém, se descobriu que a principal causa é a própria natureza das ações de ressarcimento. Os casos de Improbidade exigem muitos recursos e muita investigação, envolvem muito dinheiro e são casos muito complexos.

A hipótese central desse estudo recai sobre a comprovação de que existe uma demora excessiva ao ressarcimento ao erário, e como a imprescritibilidade é um mecanismo para garantir esse ressarcimento.

Dessa forma, o presente trabalho ficou dividido em três capítulos para tratar do tema de maneira sistemática. O primeiro capítulo discorre sobre a Lei de Improbidade, a Lei Anticorrupção e a relação entre essas leis. O segundo capítulo apresenta um estudo jurisprudencial sobre a imprescritibilidade do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, e o panorama atual. O último capítulo trata da demora do ressarcimento, suas possíveis causas, comenta casos concretos e ao final explica a importância da imprescritibilidade da ação de ressarcimento nesse contexto.

Frise-se que o presente trabalho não tem por objetivo esgotar o tema proposto, tampouco tem o intuito de solucionar determinados embates levantados, reservando-se sua análise à importância da imprescritibilidade para o ressarcimento ao erário.

1. A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

Antes de aprofundar no tema específico deste artigo, que visa demonstrar como a imprescritibilidade é um mecanismo para que haja o ressarcimento integral do dano, é importante descrever e analisar a legislação aplicável ao controle da administração da Administração Pública Brasileira atualmente.

Isso porque, é de suma importância que haja um entendimento dos conceitos, das infrações e das penalidades previstas para que em seguida, seja possível entender por que há uma discussão sobre a imprescritibilidade sobre a ação de ressarcimento.

Logo de início, faz-se necessário deixar claro que existem dois tipos de controle: o interno e o externo. O interno, em suma, compreende-se por poder de autotutela que Administração possui de rever seus próprios atos, quando praticados em desconformidade com o direito².

Dar-se-á destaque somente ao controle externo, que corresponde tanto ao controle do Poder Legislativo sobre a Administração, como ao controle Jurisdicional e ao controle feito pela própria sociedade. Assim, tem por finalidade comprovar (i) a probidade dos atos da administração (ii) os gastos, bens e dinheiro públicos (iii) execução orçamentária.

A base constitucional do controle da Administração pública está presente na Constituição de 1988, merecendo destaque o artigo 70:

Art. 70 - A fiscalização **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (Grifos acrescentados).

Assim, para garantir que sejam respeitados os direitos subjetivos dos seus beneficiários e protegidos os princípios que regem à Administração Pública como um todo, o legislador incluiu na Carta Magna artigos voltados para isso.

²DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002, p. 436.

Conforme Meirelles³, o controle externo é o que se exerce por órgãos fora da Administração Pública responsáveis pelo ato controlado.

Possível observar o controle externo em leis federais, conforme artigos 81 e 82 da Lei nº4.320/64:

Art. 81. O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da Lei de Orçamento.

Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios.

§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

§ 2º Quando, no Município não houver Tribunal de Contas ou órgão equivalente, a Câmara de Vereadores poderá designar peritos contadores para verificarem as contas do prefeito e sobre elas emitirem parecer.

Segundo a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁴, no Estado de Direito, a Administração Pública sujeita-se a múltiplos controles, no afã de impedir-se que desvie de seus objetivos, que ultrapasse as balizas legais e ofenda interesses públicos ou particulares.

Pode-se pegar como exemplos, o controle judicial, o controle legislativo, o controle popular, o controle interno de integridade dos agentes, assim, tenta-se minimizar e erradicar o desvio do interesse público.

A definição de controle da Administração Pública, segundo José dos Santos Carvalho Filho⁵ é “o conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder”.

Na lição de Maria Zanella Di Pietro⁶, o controle sobre a Administração pode ser definido da seguinte maneira “Poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, com o objetivo de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico”.

³MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

⁴MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 925.

⁵CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Atlas, mar/jun 2016, p. 993.

⁶DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002, p. 435.

Dessa forma, pode-se perceber que se trata, portanto, de uma matéria que envolve o equilíbrio entre os Poderes na organização do Estado Democrático de Direito.

O controle, nesse contexto, se baseia principalmente na fiscalização e na revisão, que, por sua vez, consistem em poder de verificação da atividade dos órgãos, dos agentes administrativos e a finalidade pública, bem como o poder de corrigir as condutas administrativas.

O controle realizado pelo Poder Legislativo está limitado pela Constituição Federal, sob pena de ofensa à separação dos poderes. Conforme Maria Zanella Di Pietro, existem dois tipos de controle legislativo: o político e o financeiro⁷.

O controle político desempenhado pelo Poder Legislativo consiste em examinar a oportunidade e a conveniência diante do interesse público, ou seja, a discricionariedade administrativa. São exemplos: sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, V, CFRB/88), julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo (art. 49, IX, CFRB/88) e aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo (art. 84, VIII, CRFB/88). Já o controle financeiro consiste na fiscalização contábil, financeira e orçamentária que é exercida sobre os atos de todas as pessoas que administram bens ou dinheiro públicos (art. 70 a 75 da CFRB/88)⁸.

O controle realizado pelo Poder Judiciário, na atividade jurisdicional, é uma espécie posterior de controle a qual verifica exclusivamente a legalidade dos atos administrativos.

O Poder Judiciário pode examinar os atos da Administração Pública, de qualquer natureza, sejam gerais ou individuais, unilaterais ou bilaterais, vinculados ou discricionários, mas sempre sob o aspecto da legalidade e, também, sob o aspecto da moralidade⁹.

⁷DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002, p. 445.

⁸CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 30 ed. São Paulo: Atlas, mar/jun 2016, p. 1063.

⁹DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002, p. 449.

O que é vedado ao Judiciário, é apreciação do mérito administrativo, pois estaria reavaliando os critérios de conveniência e oportunidade dos atos, que são privativos do administrador público¹⁰. Assim, o controle sobre os atos da Administração é exclusivamente de legalidade, ou seja, verificar a compatibilidade normativa desses atos.

Assim, nos leva ao questionamento: Qual objetivo perseguido ao se controlar a Administração? Essencialmente, busca-se a defesa do patrimônio público, a destinação correta dos recursos públicos, cumprimentos das finalidades da atuação administrativa e adstrição à legalidade¹¹.

Esses objetivos quando violados, fazem com que incidem sobre os infratores uma série de penalidades, tanto de cunho fundamentalmente punitivo e preventivo, quanto reparativo.

No presente capítulo, será feita uma análise descritiva da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que realizam o controle da moralidade administrativa. Ambas as legislações federais materializam o controle externo, tanto judicial quanto social, da Administração Pública e possuem a finalidade de proteção do patrimônio público, e por isso, serão destacadas e analisadas a seguir.

1.1. Lei de Improbidade Administrativa

Como bem aponta José dos Santos Carvalho Filho¹², a ação de improbidade administrativa se constitui, também, como um instrumento de controle específico hábil, uma vez que exigem a presença de pessoas administrativas ou de seus agentes.

Ação de improbidade é ajuizada com o objetivo de reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração descritas na Lei nº 8.429/1992, realizadas por administradores públicos e terceiros, e com a aplicação das devidas sanções, visando a preservação do princípio da moralidade administrativa.

¹⁰CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 30 ed. São Paulo: Atlas, mar/jun 2016, p. 1078.

¹¹MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** - FCGP, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2010, p. 7-30.

¹²CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

A professora Irene Patrícia Nohara¹³, se baseando nos ensinamentos de Alexandre de Moraes, define os atos de improbidade como “aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública”¹⁴.

A tutela da probidade administrativa está prevista no artigo 37, §4º, da CF/88. No plano infraconstitucional, a Lei nº 8.429/92 regulamenta a matéria, criando-se um verdadeiro subsistema jurídico voltado para a punição da prática de atos de improbidade.

O intuito da criação da Lei nº 8.429/92 foi proteger a Administração pública dos atos dos próprios agentes e por terceiros, que além de lesionar a boa administração, fere também de maneira indireta, toda uma coletividade.

Especificamente, infringe interesses difusos e coletivos, os valores da ordem social, dentre eles a segurança, o bem-estar social e a dignidade da coletividade, assim como outros interesses da ordem jurídico-administrativa, na perspectiva dos deveres públicos.

Esses atos ímprobos são tipificados na referida lei em seus artigos 9º ao 11º: (i) A que importe em enriquecimento ilícito (ii) que causem prejuízo ao erário (iii) que atentem contra os princípios da administração pública.

Portanto, são atos de natureza civil e política¹⁵, que podem causar indisponibilidade de bens, ressarcimento dos danos e suspensão de direitos políticos, podendo acarretar implicações de natureza penal e administrativa, sem prejuízo de uma ou de outra¹⁶.

Assim, pode-se afirmar que, a Lei de Improbidade Administrativa, tem o objetivo de regulamentar o art. 37, §4 da CF/88, para combater a corrupção, preservando a moralidade administrativa e evitar a dilapidação do patrimônio público.

¹³NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 7. ed., rev., atual, E ampl. São Paulo: Atlas, 2017, p. 939.

¹⁴MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 320.

¹⁵STF. Pleno, Petição nº 3240 AgR/DF, Rel. Min. Roberto Barroso. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

¹⁶DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.907.

Nesse contexto, o sujeito passivo nas ações de improbidade pode ser da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual - art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Em outras palavras, todas as pessoas jurídicas que dependem de dinheiro público, direta ou indiretamente, e que por isso, estão submetidos aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Conforme anota Pazzaglini Filho, citando decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo: “[...] onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”¹⁷.

Ou seja, o sujeito passivo nas ações de improbidade, sempre serão pessoas jurídicas que administram dinheiro público, e, portanto, visem o interesse público, e que, por algum motivo ou alguma conduta de agentes internos ou terceiros, tiverem esse interesse desviado, desrespeitando os princípios da administração pública e prejudicando o erário.

Quanto aos sujeitos ativos, são aqueles indivíduos que praticam atos ímprobos, sejam servidores da administração pública ou não. Ressaltando que, o STF já se posicionou afirmando que todo agente público não pode eximir-se das responsabilidades advindas dos atos (administrativos) que praticam, sendo esse um dos consectários do regime democrático do país¹⁸.

Além disso, terceiros que “induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”, conforme art. 3 da Lei de improbidade Administrativa, estão sujeitos às penalidades da Lei nº 8.429/92.

¹⁷PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 24.

¹⁸STF. AC 3585 AgR, Segunda Turma, Rel .Min. Celso de Mello, DJe 28/12/2014.

De acordo com Fazzio Júnior¹⁹, podem figurar como réus em ação de improbidade administrativa: qualquer pessoa capaz; vinculada, por qualquer modo, à Administração Pública; em caráter temporário ou permanente; remunerada ou não; nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada; e, finalmente, em exercício nas pessoas jurídicas indicadas no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

As sanções da Lei de Improbidade estão descritas no art. 12, são elas: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil 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.

Para que a Administração obtenha os valores de volta, ela precisa ajuizar a ação de ressarcimento. Ela será ajuizada nos casos de lesão ao erário e de enriquecimento ilícito, nos casos que de fato lapidaram o patrimônio público.

As sanções da Lei de improbidade estão sujeitas ao prazo prescricional do art. 23 da lei, com exceção da ação de ressarcimento, que a ressalva é feita no art. 37, §5 da CRFB/88.

Vale ressaltar que o ressarcimento integral do dano não tem natureza de sanção, pois é uma reparação obrigatória visto que se quer restituir os montantes retirados dos cofres públicos. Segundo Di Pietro:

Quanto ao ressarcimento do dano, constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo. Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público. Essa conclusão decorre de norma expressa da lei, contida no artigo 5º, segundo o qual “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”²⁰

¹⁹FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: Doutrina, Legislação e Jurisprudência. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 254.

²⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 844.

A ação judicial será apresentada pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, conforme art. 17, §1º da Lei. Quanto à lesão ao erário e o enriquecimento ilícito, haverá ressarcimento ao erário obrigatoriamente.

Nestes casos, a autoridade administrativa responsável pela apuração representará ao Ministério Público para fins de indisponibilidade dos bens do indiciado, recaindo esta sobre os bens que assegurem o ressarcimento do dano ou sobre o acréscimo patrimonial (art. 7º e parágrafo único).

Assim, é possível afirmar que, a ação de improbidade administrativa é a ferramenta de tutela estatal (controle) que possui o objetivo de deter a corrupção e diminuir seus efeitos. Contando com a participação de órgãos de controle e fiscalização, a sociedade civil, e principalmente, o Judiciário.

Poder Judiciário tem a responsabilidade de impedir o uso indevido dos recursos públicos, na qual a ação de improbidade administrativa é uma das ferramentas fundamentais para essa finalidade, que será capaz de fazer efetivar os direitos e garantias fundamentais da coletividade.

1.2. Lei Anticorrupção

A Lei nº 12.846/2013 vem complementar as disposições da Lei de Improbidade Administrativa, no sentido de penalizar judicialmente e administrativamente atos de pessoas jurídicas que provoquem prejuízos ao erário ou à ética da Administração Pública nacional ou estrangeira.

Trata-se, portanto, da lei de improbidade empresarial²¹, com o mesmo fundamento constitucional da Lei nº 8.429/1992 - art. 37, §§4º e 5º da CRFB/88.

A lei de anticorrupção foi uma resposta à uma percepção geral do seu contexto histórico, em que a sociedade percebeu que as pessoas jurídicas não só participam de atividades ímprobas, como corrompem a Administração Pública e atuam em conjunto com agentes públicos para retirar dinheiro dos cofres públicos.

²¹FERRAZ, Luciano. Resenha Legislativa sobre a Lei 12.846/2013 — lei de improbidade empresarial. **Fórum de Direito Municipal e Gestão das Cidades**: FMGC, ano 1, n. 2, p. 89 et. seq., nov./dez. 2013.

Oficialmente, conforme a exposição de motivos da Lei Anticorrupção, sua finalidade foi:

A repressão aos atos de corrupção, em suas diversas formulações, praticado pela pessoa jurídica contra a Administração Pública Nacional e estrangeira. A administração aqui tratada é a Administração dos três Poderes da República, em todas as esferas de governo — União, Distrito Federal, estados e municípios —, de maneira a criar um sistema uniforme em todo o território nacional, fortalecendo a luta contra a corrupção de acordo com a especificidade do federalismo brasileiro.

O controle é exercido aqui de maneira objetiva, criando instrumento de repressão judicial de ilícitos, principalmente contra a pessoa jurídica, contra o patrimônio da Administração Pública.

A lei foi criada em um contexto de pressão interna e externa, muitas manifestações populares contra a onda de corrupção que estava sendo divulgada na mídia e a comunidade internacional exigindo que o Brasil criasse um novo mecanismo contra a corrupção para estar de acordo com tratados internacionais.

A Lei nº 12.846/2013 tem como objetivo fundamental afrontar as condutas das pessoas jurídicas que, de alguma maneira, procuram corromper, influir ou prejudicar a Administração Pública, para beneficiar a si mesmas ou favorecer terceiros.

Nesse sentido, são elencados no *caput* do artigo 5^o²² dispositivos gerais, que são divididos em três: i) atos que atentam contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro; ii) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública e iii) atos que atentam contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Sobre isso, Carvalhosa²³ explicita:

A conduta corruptiva da pessoa jurídica na presente Lei resulta de comissão pura (proatividade) ou de comissão omissiva (receptividade), ou seja: o delito corruptivo praticado pela pessoa jurídica pode ser originado de sua própria iniciativa ou ser receptiva da instigação do agente público (v.g. concussão).

²²Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1o, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil [...].

²³CARVALHOSA, Modesto. Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2015, p. 195.

Desta forma, o sujeito ativo, as sociedades empresárias e as simples, personificadas ou não, são responsabilizadas de maneira objetiva, ou seja, sem comprovação de culpa, conforme art. 2º da Lei nº 12.846/2013.

Assim, o objetivo deste dispositivo foi incentivar que as pessoas jurídicas instituam sistemas de controle sobre a conduta de seus agentes. Dessa forma, além do controle externo feito pela via jurisdicional, há um controle pelas próprias empresas.

Enquanto isso, o sujeito passivo é a Administração Pública, tanto nacional como estrangeira, no seu sentido mais amplo, como a interpretação dada à Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que o intuito aqui é abranger o maior número de atos lesivos à Administração possível²⁴.

Importante salientar que, a Lei nº 12.846/2013 trouxe consigo inovações como a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica, ou seja, sem a necessidade de comprovação de dolo ou culpa da empresa, e sanções mais severas para alcançar uma forma mais efetiva de controle.

Em seu artigo 3º, a referida lei deixa claro que a responsabilização da pessoa jurídica não impede a responsabilização das pessoas físicas. Enquanto para pessoas físicas, a responsabilidade é subjetiva, a lei estabeleceu a responsabilidade objetiva para pessoas jurídicas.

Trata-se de inovação legislativa importante, uma vez que além dos sócios, diretores e funcionários da empresa, a própria pessoa jurídica é submetida a um processo de responsabilização por atos de improbidade.

Moreira Neto²⁵ e Freitas²⁶ referem que a Lei Anticorrupção, além de buscar a concretude do princípio da moralidade, é “um diploma normativo que tem por objeto justamente a

²⁴CUÉLLAR, Leila; PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Reflexões sobre a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista de Direito Público da Economia** – RDPE, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 131-170, abr./jun. 2014, p. 145.

²⁵MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

²⁶MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. A Juridicidade da Lei Anticorrupção - Reflexões e interpretações prospectivas. **Revista Fórum Administrativo**. 156 ed., 2014. Disponível em <

repressão de condutas de agentes privados que fomentem a prática de imoralidades por servidores do Estado, estabelecendo sanções e instrumentos normativos para a sua persecução”.

As responsabilizações administrativa e judicial às pessoas jurídicas estão previstas nos artigos 8º e 18, da Lei Anticorrupção, respectivamente. Inclusive, as pessoas jurídicas podem ser sancionadas em ambas esferas cumulativamente, as responsabilizações têm naturezas diversas, assim, por expressa disposição da Lei – caput (grifo nosso) do artigo 18 –, existe a possibilidade da duplicidade de sanções.

Ressalta-se que, fora criado o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, o qual tem por finalidade dar publicidade às sanções aplicadas às pessoas jurídicas pelos órgãos ou entidades em todas as esferas de governo. Incluem-se aqui tanto as sanções administrativas, quanto as judiciais.

Assim, a Administração tem acesso à um banco de dados de empresas que cometeram atos corruptos, para evitar contratos ou licitações ou qualquer outra relação com as mesmas, evitando, no final, a dilapidação do erário e ajudando à manutenção de uma boa administração.

As sanções previstas na Lei anticorrupção estão no artigo 19º, são elas: perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica; proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público; e reparação integral do dano causado.

Para assegurar a efetividade das sanções, pode ser requerida a indisponibilidade dos bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa e da reparação integral dos danos.

Portanto, são, de fato, sanções gravosas que tem como finalidade o desestímulo à prática de improbidade. Nesse sentido:

A Lei Anticorrupção reforça a aplicação em concreto do princípio republicano, na medida em que estimula a criação de mecanismos para a prevenção do desvirtuamento das atividades das pessoas jurídicas (medidas de compliance) e repressão das tentativas de instrumentalizar a atuação do Estado em benefício de interesses privados, afastando-o do atendimento aos interesses coletivos, ou seja, ao interesse público primário.²⁷

Conforme artigo 25º da lei anticorrupção, “prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”. Porém, como na Lei de Improbidade, a ação de ressarcimento para recuperar os danos causados ao erário, por ressalva constitucional, é imprescritível.

A lei de Anticorrupção, em conjunto com a Lei de Improbidade Administrativa, faz parte de um rol de diplomas legais que visam proteger o erário e a moralidade administrativa, propiciando a efetivação dos dispositivos constitucionais e garantir o funcionamento da Administração Pública no país.

1.3. Relação entre às leis e a imprescritibilidade

Na doutrina, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, sobre moralidade administrativa, fez as seguintes considerações:

Muito embora não se cometam faltas legais, a ordem jurídica não justifica no excesso, no desvio, no arbítrio, motivações outras que não encontram garantia no interesse geral, público e necessário; [...] o que se quer defender é a lisura ou a exação nas práticas administrativas; [...] a presunção de fim legal equivale à presunção de moralidade²⁸.

Já Hely Lopes Meirelles, afirma que “ao legal deve se juntar o honesto e o conveniente aos interesses gerais”; e vincula a moralidade administrativa ao conceito de “bom administrador”²⁹. Desse modo, é possível afirmar que a moralidade, a legalidade e a boa-gestão da coisa pública estão todas interligadas.

²⁷OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Autonomia da ação de responsabilidade de pessoas jurídicas no Brasil com fundamento na Lei n. 12.846/2013. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 147-163, set./dez 2017.

²⁸FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O controle da moralidade administrativa**. Editora: Saraiva. 1974, p. 18-19; 22; 186.

²⁹MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed., 2001, p. 79-80.

Isso porque, quando se segue a lei de maneira proba, a consequência é uma boa gestão dos recursos públicos, o que faz com a Administração Pública funcione. Por isso, o controle da moralidade administrativa é fundamental.

A Constituição Federal, mencionou a moralidade, no seu art. 37, caput, como princípio da Administração Pública, e para sua proteção, também aponta instrumentos para sancionar sua violação.

A lei improbidade e a lei anticorrupção foram criadas para combater a corrupção alastrada pelo país, e instrumentalizar os ditames constitucionais. Assim, independente do sujeito ativo de cada uma das leis, tais leis devem incidir em conjunto para atingirem seus objetivos de coibir atos ímprobos. Ao mesmo tempo, permanecem independentes, sem prejuízo da aplicação das sanções de cada uma das leis, conforme descrito no art. 30 da Lei nº 12.846/2013.

Entretanto, os atos tutelados por essas leis são diferentes, pois a Lei Anticorrupção incluiu a lesão ao patrimônio público estrangeiro e aos compromissos internacionais firmados pelo Brasil, como também, inclui atos praticados por pessoa jurídica. De tal modo, ampliando os atos descritos na lei de improbidade nos seus artigos 9º, 10º e 11º.

Além disso, as leis mencionadas acima possuem diferenças quanto sua aplicabilidade. Enquanto a Lei de improbidade precisa da presença de, pelo menos, um agente público como autor, coautor ou partícipe para sua configuração, a Lei de Anticorrupção não exige a presença no mesmo, basta que a conduta da pessoa física ou jurídica, esteja tipificada na lei.

Também existem diferenças quanto aos seus sujeitos ativos. A Lei de Anticorrupção trouxe a responsabilidade de pessoas jurídicas, ampliando o rol de sujeitos ativos trazidos pela Lei de Improbidade, reconhecendo que as atitudes de empresas, por si só, também violam a Administração Pública.

Enquanto a Lei de Improbidade Administrativa exige a responsabilidade subjetiva do agente, a Lei nº 1212.846/13, determinou a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas. Como podemos observar no Art. 1º da Lei Anticorrupção “Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”.

Entretanto, as leis mencionadas se assemelham, pois, sua finalidade é combater a corrupção no país, assegurar a moralidade administrativa protegida pela Constituição Federal. Dessa forma, ambas criaram mecanismos para controlar e reduzir as condutas ímprobas que causam lapidação do erário.

Apesar de todas as diferenças, ambas possuem a mesma, e difícil, finalidade de proteção do patrimônio público. Por isso, em ambas as leis, há a possibilidade de a Administração Pública entrar com uma ação judicial de ressarcimento ao erário para reparação do dano.

Possível visualizar a hipótese do ajuizamento da ação no art. 17, §2 da Lei nº 8.429/92 e no art. 19, §4 da Lei nº 12.846/13:

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.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Fato que, sobre o patrimônio público, o ordenamento jurídico criou uma rede normativa voltada para garantir a primazia e indisponibilidade do interesse público, principalmente através de medidas de apuração do ilícito administrativo e condenação dos infratores, bem como a preservação e recomposição do Erário³⁰. Com isso em mente, as leis mencionadas neste capítulo descrevem consequências políticas, penais, administrativas e civis para reprimir e prevenir condutas infratoras e reparar os danos causados.

³⁰ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Erário Público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. A segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol 1, n. 2, 2014.

Assim, para que à Administração Pública tenha acesso ao patrimônio dos sujeitos ativos que cometeram atos descritos nas referidas leis para que consiga reparar os danos causados ao erário, ela depende do Judiciário. Portanto, chega-se ao questionamento: até quando a Administração Pública pode ajuizar a ação de ressarcimento?

Para isso, o art. 37, §5 da CRFB/88, fez uma ressalva, declarando as ações de ressarcimento imprescritíveis, prevalecendo o interesse público sobre a segurança jurídica individual. Em outras palavras, a Administração Pública tem a possibilidade de, na teoria, a qualquer momento, cobrar o indivíduo o ressarcimento por atos ilícitos administrativos, civis e penais e atos de improbidade que causem danos ao erário.

Assim, no próximo capítulo será feita uma análise jurisprudencial sobre a aplicação dessa ressalva constitucional mencionada acima, mostrando as limitações criadas pelos Tribunais Superiores a fim de equilibrar os princípios da segurança jurídica e a supremacia do interesse público. Com foco, portanto, em demonstrar, de forma cronológica, como a jurisprudência do STF e do STJ se comportou sobre o assunto.

2. HISTÓRICO DA IMPRESCRITIBILIDADE

Cabe ressaltar que a prescrição é a perda da exigibilidade de um direito, ou seja, a perda da pretensão da reparação do direito violado, por inércia do titular no prazo legal imposto. Assim, com o passar do tempo, o titular deixa de poder exigir de outrem o cumprimento de um dever jurídico criado com a violação do direito.

A discussão tem início com o art. 37, §5º da CRFB/88, que dispõe “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 polêmica está na parte final do referido dispositivo que ressalva a sua aplicabilidade nas ações que visem o ressarcimento ao erário, uma vez que, com a leitura do artigo, entende-se que essas ações são imprescritíveis, o que, somente de maneira aparente, estaria em desacordo com a segurança jurídica protegida no ordenamento brasileiro.

Entretanto, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário está em perfeita consonância com o princípio da moralidade, com a indisponibilidade e a supremacia do interesse público. Isso porque, tem a finalidade de proteger o patrimônio público, evitar sua dilapidação e garantir o retorno dos valores que foram desviados.

Para José dos Santos Carvalho Filho³¹, o erário, como parcela do patrimônio público, pertence à toda coletividade, pois o acervo só existe devido aos esforços dos administrados, e por isso, a pretensão do Estado de defender o erário não se extingue contra aquele que o lapidou.

Para o autor mencionado acima, a ressalva feita pela Constituição Federal possui o objetivo de conceder uma maior proteção ao erário público, uma vez que ação de ressarcimento trata de um bem da coletividade, portanto necessita de proteção mais extensa, por isso a imprescritibilidade.

O debate sobre a prescritibilidade das ações de ressarcimento, resume-se ponderação de dois princípios: a segurança jurídica e a supremacia do interesse público. Na doutrina, há quem

³¹CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, p.243, jan./mar. 2012.

defenda que a segurança jurídica do agente ímprobo é prestigiada quando na lei de improbidade estabelecem prazos prescricionais para as sanções. Porém, é indiscutível que a moralidade e o patrimônio público foram prestigiados na própria constituição.

Na doutrina, há diferentes posicionamentos, tanto em defesa da prescritibilidade como da imprescritibilidade. Dentre os adeptos da corrente a prescritibilidade, estão: Carlos Ari Sundfeld, Fábio Medina Osório, Nelson Nery Junior, Rita Tourinho, Marino Pazzaglini Filho, Luciano Ferraz, entre outros. Celso Antônio Bandeira de Mello afirma:

Até a 26a ed. deste Curso admitimos que, por força do § 5o do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse em curso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional. Já não mais aderimos a tal desabrida inteligência.

[...]

Como explicar, então, o alcance do art. 37, § 5o? Pensamos que o que se há de extrair dele é a intenção manifesta, ainda que mal expressada, de separar os prazos de prescrição do ilícito propriamente, isto é, penal, ou administrativo, dos prazos das ações de responsabilidade, que não terão porque obrigatoriamente coincidir. Assim, a ressalva para as ações de ressarcimento significa que terão prazos autônomos em relação aos que a lei estabelecer para as responsabilidades administrativa e penal.³²

Os autores mencionados acima defendem a necessidade da proteção da segurança jurídica, limitando a aplicação do dispositivo constitucional, buscando a aplicação de prazos determinados no plano infraconstitucional.

Por outro lado, diversos doutrinadores defendem a imprescritibilidade como: Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Raquel de Melo Urbano, Hely Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Waldo Fazzio Júnior, entre outros. A professora Maria Sylvia di Pietro afirma:

São, contudo, imprescritíveis, as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o estabelece o artigo 37, § 5o, da Constituição. Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento de danos. Alguns autores vêm defendendo ponto de vista oposto. É o caso de Celso Antônio Bandeira de Mello, que, na 28a edição do seu Curso de direito administrativo (2011:1073), confessa ter mudado seu entendimento.

[...]

³²BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed., revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 1080-1081.

O argumento de prejuízo de direito de defesa parece frágil, quando se pensa que a norma constitucional quis proteger o patrimônio público. A previsão da imprescritibilidade constitui um alerta aos responsáveis de que estarão sujeitos a responder a qualquer tempo pelos prejuízos causados ao erário. O mínimo de prudência recomenda a preservação de provas que auxiliem o direito de defesa.³³

Os autores que defendem a imprescritibilidade afirmam que a exceção constitucional ao princípio da segurança jurídica é tida como opção do poder constituinte originário, visto a necessidade de proteção do patrimônio público. Assim, entre a segurança jurídica do particular, e o interesse público, o legislador optou por a proteção do interesse público.

O tema provocou muitos debates na jurisprudência dos tribunais superiores, por isso serão analisados nos tópicos a seguir de maneira mais profunda e, em seguida, far-se-á uma análise do posicionamento atual da jurisprudência desses tribunais.

Destaca-se, no entanto, que o objetivo deste capítulo não é analisar os prós e os contras de cada posicionamento, mas sim, mostrar como a jurisprudência analisou este tema ao decorrer do tempo, e como o posicionamento a favor da imprescritibilidade beneficia o ressarcimento ao erário.

2.1. No Superior Tribunal de Justiça

A imprescritibilidade das ações de ressarcimento dos danos ao patrimônio público tem sido assentada nos tribunais superiores, inclusive no STJ.

Em 2002, a 1ª Turma manifestou-se pela identidade de objeto entre ação civil e a ação popular uma vez que ambas servem à proteção da moralidade administrativa, porém entendeu que seria aplicada, por analogia, a o prazo quinquenal da ação popular. Segue ementa:

Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Prescrição. Cerceamento de defesa. Ausência. 1. O Ministério Público é parte legítima para promover Ação Civil Pública visando ao ressarcimento de dano ao erário público. 2. O Ministério Público, por força do art. 129, III, da CF/88, é legitimado a promover qualquer espécie de ação na defesa do patrimônio público social, não se limitando à ação de reparação de danos. Destarte, nas hipóteses em que não atua na condição de autor, deve intervir como custos legis (LACP, art. 5º, § 1º; CDC, art. 92; ECA, art. 202 e LAP, art. 9º). 3. A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos

³³DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 996-997.

interesses transindividuais, criou um microssistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. 4. Em consequência, legitima-se o Ministério Público a toda e qualquer demanda que vise à defesa do patrimônio público sob o ângulo material (perdas e danos) ou imaterial (lesão à moralidade). 5. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico “concurso de ações” entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos. 6. A Ação Civil Pública não veicula bem jurídico mais relevante para a coletividade do que a Ação Popular. Aliás, a bem da verdade, hodiernamente ambas as ações fazem parte de um microssistema de tutela dos direitos difusos onde se encartam a moralidade administrativa sob seus vários ângulos e facetas. Assim, à míngua de previsão do prazo prescricional para a propositura da Ação Civil Pública, inafastável a incidência da analogia legis, recomendando o prazo quinquenal para a prescrição das Ações Cíveis Públicas, tal como ocorre com a prescribibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio. 7. O STJ sedimentou o entendimento no sentido de que o julgamento antecipado da lide (art. 330, I, CPC) não implica cerceamento de defesa, se desnecessária a instrução probatória. 8. Recursos Especiais providos para acolher a prescrição quinquenal da ação civil pública. Recurso Especial da empresa à que se nega provimento.³⁴

Em 2005, a 2ª Turma decidiu que seria aplicada a prescrição vintenária, aumento o prazo de 5 anos para 20 anos. Assim, a decisão foi mais favorável ao patrimônio público. Como é possível observar em:

Processo Civil. Agravo Regimental. Recurso Especial. Violação do art. 535, II, do CPC. Não-ocorrência. Ação Civil Pública. Ressarcimento do dano. Prescrição vintenária. Erro inescusável. [...] 2. Aplica-se a prescrição vintenária à ação civil pública objetivando o ressarcimento do dano causado ao erário. [...] 4. Agravo regimental improvido.³⁵

Finalmente, o posicionamento do STJ no recurso especial nº 810785/SP em 2006, no qual concluiu que: “A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível”. Seguindo, então, o comando constitucional do art. 37, §§ 4º e 5º da CRFB/88. *In verbis*:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO. DESNECESSIDADE. CABIMENTO DA AÇÃO. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. BENEFÍCIO CONCEDIDO DE FORMA IRREGULAR. DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRAZO PRESCRICIONAL. OMISSÃO NA LEGISLAÇÃO DA AÇÃO CIVIL. PRAZO VINTENÁRIO. I - Descabido o litisconsórcio passivo com o Prefeito e vereadores que, à época, teriam aprovado a Lei Municipal que culminou por conceder benefício de forma irregular à ré na ação civil movida pelo Ministério Público Estadual, por não se subsumir à hipótese do art. 47 do CPC, sendo partes somente a beneficiária e a

³⁴REsp n. 406.545/SP; Recurso Especial n. 2002/0007123-6, Rel. Min. Luiz Fux (1122), 1ª Turma, julg. em 21 nov. 2002, DJ de 9 dez. 2002, p. 292; RSTJ, v. 169, p. 214.

³⁵AgRg-Ag n. 695.351/MG; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 2005/0122416-8, Rel. Min. João Otávio de Noronha, 2ª Turma, julg. em 17 nov. 2005, DJ de 19 dez. 2005, p. 348.

Prefeitura. II - É pacífico o entendimento desta Corte no sentido de ser o Ministério Público legítimo para propor ação civil pública na hipótese de dano ao erário, uma vez que se apresenta como defesa de um interesse público. III - A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. IV - Recurso improvido.³⁶

Essa decisão influenciou alguns julgamentos em 2008, como o recurso especial nº 1.056.256-SP. Tratava-se, neste caso, de uma ação civil pública contra uma contratação sem certame licitatório.

Assim, em concordância com julgados anteriores, afirmaram que: “é imprescritível a ação civil pública que tem por objeto o ressarcimento de danos ao erário”. Mantendo, dessa forma, a lógica constitucional confirmada em 2006. Conforme pode-se observar na ementa abaixo:

ADMINISTRATIVO - RECURSO ESPECIAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LICITAÇÃO - CONTRATAÇÃO SEM CERTAME LICITATÓRIO - PRESCRIÇÃO - AFASTAMENTO - MATÉRIA CONSTITUCIONAL - NÃO-APLICABILIDADE - AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA - IMPRESCRITIBILIDADE - RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. PRIMEIRA PRELIMINAR RECURSAL - ART.535, CPC. O acórdão foi sintético; no entanto, é perfeitamente possível dele extrair a tese jurídica fundamental: a prescritibilidade da pretensão deduzida em ação civil pública de ressarcimento de danos. 2. SEGUNDA PRELIMINAR RECURSAL - IMPOSSIBILIDADE DE CONHECIMENTO DA ESPÉCIE - MATÉRIA CONSTITUCIONAL. O acórdão tratou da questão sob fundamento exclusivamente infraconstitucional. Conhecimento possível. Preliminar rejeitada. 3. TERCEIRA PRELIMINAR RECURSAL - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO E DISSÍDIO NÃO-DEMONSTRADO. É possível a abstração da tese jurídica, o que permite a compreensão da demanda. Prequestionamento existente. A divergência foi comprovada por meio de documentos eletrônicos, extraídos do sítio eletrônico do STJ, o que atende aos requisitos regimentais dispostos nesta Corte. 4. MÉRITO. IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA RESSARCITÓRIA. "A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. (REsp 705.715/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 2.10.2007, DJe 14.5.2008). Precedente do Pretório Excelso. Recurso especial provido.³⁷

No entanto, em julgamento proferido em 2009³⁸, a Ministra Relatora esclareceu a existência da divergência nas Turmas de Direito Público do Tribunal quanto à prescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário.

³⁶REsp 810785/SP, Rel. Min Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 05 mai. 2006. Disponível em <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clap.+e+@num=%27810785%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27810785%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clap.+e+@num=%27810785%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27810785%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em 3 de set. 2019.

³⁷REsp 705.715/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 2 out. 2007, DJe 14 mai. 2008. Disponível em <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=200801031497.REG.>>. Acesso em: 3 de set. 2019.

³⁸REsp n. 928.725/DF, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, julg. em 26 mai. 2009, DJ de 5 ago. 2009.

Em seu voto, demonstrou a discussão sobre o tema, enfatizando a problemática da compatibilização do art. 37, § 5º, da Constituição Federal com o art. 23 da Lei n. 8.429/1992.

Fato é que, diversos julgados de 2009 e 2010, mostraram que o STJ uniformizou a jurisprudência em favor da imprescritibilidade. Destaca-se voto do Ministro Campbell Marques:

No que concerne ao prazo prescricional para ação civil pública em que se busca condenação por dano ao erário, esta Corte revisou o entendimento de que seria vintenário o prazo prescricional e considera, agora, que tal ação é imprescritível, com base no que dispõe o artigo 37, § 5o, da Constituição da República, consoante já se posicionaram ambas as Turmas da Primeira Seção:
Processual civil e administrativo. Ação civil pública. Reparação de dano ao erário. Prescrição. Não-ocorrência. [...] 2. A pretensão de ressarcimento por prejuízo causado ao Erário é imprescritível. 3. Recurso Especial não provido. (REsp 631.679/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9.3.09) [...] ³⁹

Em 2010, a Primeira Seção do STJ julgou os Embargos de Divergência no REsp nº 662.844/SP, em que se alegava a divergência entre decisão da Segunda Turma em relação à Primeira Turma quanto à prescrição da pretensão para o ressarcimento de dano não decorrente de improbidade administrativa em sede de ação civil pública.

Aqui, fixou-se o entendimento que a pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos. Conforme ementa:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO NÃO DECORRENTE DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. 1. A pretensão de ressarcimento de danos ao erário não decorrente de ato de improbidade prescreve em cinco anos. 2. Embargos de divergência acolhidos.⁴⁰

Ainda em 2010, o STJ adotou a tese de imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário seguindo a interpretação fixada pelo STF no julgamento do Mandado de Segurança nº 26.210. Assim:

³⁹REsp n. 1.107.833/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2a Turma, julg. em 8 set. 2009, DJ de 18 set. 2009.

⁴⁰REsp. n. 662.844/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Seção, julg. em 13 dez. 2010. DJe de 1 fev. 2011.

Administrativo – Recurso Especial – Ação civil pública – Licitação – Contratação sem certame licitatório – Prescrição – Afastamento – Matéria constitucional – Não-aplicabilidade – Ação civil pública ressarcitória – Imprescritibilidade – Recurso Especial provido. [...] 4. Mérito. Imprescritibilidade da ação civil pública ressarcitória. “A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. (REsp 705.715/SP, Rel. Min. Francisco Falcão, Primeira Turma, julgado em 2.10.2007, DJe 14.5.2008). Precedente do Pretório Excelso. Recurso especial provido.⁴¹

Processual civil e administrativo – Ação civil pública – Improbidade administrativa – Ressarcimento de dano ao erário público – Prescrição – Omissão sobre questões essenciais ao julgamento da lide – Existência de contrariedade ao art. 535, II, do CPC – Cassação do acórdão que rejeitou os embargos de declaração. [...] 2. A ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível, mesmo se cumulada com a ação de improbidade administrativa (art. 37, § 5o, da CF). [...].⁴²

Processual civil. Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Lei 8.429/92. Ressarcimento de dano ao erário. Imprescritibilidade. Contratação de servidores sem concurso público. Ausência de dano ao erário e de má-fé (dolo). Aplicação das penalidades. Princípio da proporcionalidade. Divergência indemonstrada. [...] 8. A aplicação das sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei 8.429/92 se submetem ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos, exceto a reparação do dano ao erário, em razão da imprescritibilidade da pretensão ressarcitória (art. 37, § 5o, da Constituição Federal de 1988). Precedentes do STJ: AgRg no REsp 1038103/SP, Segunda Turma, DJ de 04/05/2009; REsp 1067561/AM, Segunda Turma, DJ de 27/02/2009; REsp 801846/AM, Primeira Turma, DJ de 12/02/2009; REsp 902166/SP, Segunda Turma, DJ de 04/05/2009; e REsp 1107833/SP, Segunda Turma, DJ de 18/09/2009. [...] 11. Ademais, a adoção do novel entendimento desta Corte, no sentido da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, conduz ao desprovimento da pretensão recursal quanto à ocorrência da prescrição para a propositura da ação aborigine. [...] 13. Recurso Especial provido.⁴³

Recurso especial – Administrativo e processual civil – Improbidade administrativa – Corréus – Prescrição – Contagem individual – Ressarcimento ao erário – Imprescritibilidade. 1. As punições dos agentes públicos, nestes abrangidos o servidor público e o particular, por cometimento de ato de improbidade administrativa estão sujeitas à prescrição quinquenal (art. 23 da Lei n. 8.429/92), contado o prazo individualmente, de acordo com as condições de cada réu. Precedente do STJ. 2. Diferentemente, a ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível (art. 37, § 5o, da Constituição). 3. Recurso especial conhecido e parcialmente provido.⁴⁴

No julgamento do recurso especial nº 1.197.330/MG em 2013, a Primeira Turma estabeleceu que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário não alcança os casos anteriores à Constituição Federal de 1988, prevalecendo nesses casos a prescrição quinquenal. Possível verificar na ementa:

⁴¹REsp n. 1.056.256/SP, Rel. Min. Humberto Martins, 2a Turma, julg. em 16 dez. 2008, DJ de 4 fev. 2009.

⁴²REsp n. 991.102/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, 2a Turma, julg. em 8 set. 2009, DJ de 24 set. 2009.

⁴³REsp n. 909.446/RN, Rel. Min. Luiz Fux, 1a Turma, julg. em 6 abr. 2010, DJe de 22 abr. 2010.

⁴⁴REsp n. 1.185.461/PR, Rel. Min. Eliana Calmon, 2a Turma, julg. em 1 jun. 2010, DJe de 17 jun. 2010.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. (I) DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA DE SIMILITUDE FÁTICA ENTRE O ACÓRDÃO RECORRIDO E O PARADIGMA. (II) ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. (III) INVIÁVEL A JUNTADA EXTEMPORÂNEA DE DOCUMENTOS ANTIGOS, NOS TERMOS DO ART. 397 DO CPC. (IV) AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO NO QUE CONSISTE A VIOLAÇÃO AOS DISPOSITIVOS FEDERAIS INVOCADOS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284 DO STF. (V) IRRETROATIVIDADE DA LEI 8.429/92. ATOS IMPUTADOS AO RECORRENTE OCORRIDOS NO PERÍODO DE 1984 A 1988. (VI) FATOS ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. RECONHECIMENTO DA PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. (VII) APLICAÇÃO POR ANALOGIA DO PRAZO DE CINCO ANOS PREVISTO NO DECRETO 20.910/92. (VIII) RECURSO PROVIDO PARA RECONHECER A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. [...] 6. Para fatos ocorridos antes da Constituição Federal de 1988, rechaça-se a tese de imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, consagrada com fundamento no art. 37, § 5º. da Carta Magna, consoante jurisprudência recente. 7. Em debate acerca do prazo prescricional das pretensões indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, esta Corte firmou entendimento, no julgamento do REsp 1.251.993/PR, sob o rito do art. 543-C do CPC, de que deve ser aplicado o prazo quinquenal - previsto no Decreto 20.910/1932 - em detrimento do prazo trienal contido no Código Civil de 2002. Dessa forma, em homenagem ao princípio da igualdade, impõe-se que às pretensões da Fazenda Pública contra o particular ou agente público também prescrevam no mesmo prazo. 8. No caso dos autos, os atos lesivos ao erário imputados ao recorrente ocorreram no período de 1984 a 1988, enquanto a presente Ação Civil Pública somente foi ajuizada em 22.09.1997, data em que já havia transcorrido o prazo prescricional de cinco anos, pelo que se concluir pela ocorrência da prescrição da pretensão ressarcitória. 9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para reconhecer a prescrição da pretensão ressarcitória.⁴⁵

O recurso especial nº 1.480.350/RS, julgado em 2016, questionava decisão do TCU que, em processo administrativo de tomada de contas especial por ato de improbidade administrativa, aplicou multa administrativa e determinou o ressarcimento de valores por omissão do dever de prestar contas.

Nesse julgado, por surgimento de novas questões sobre o tema, assentaram que a imprescritibilidade alcança, somente, ação de ressarcimento perante o Poder Judiciário, assim, ficando excluídos os processos administrativos para ressarcimento, que se sujeitam ao prazo quinquenal.

A Segunda Turma julgou, também em 2016, o Agravo Regimental no REsp. nº 1.472.944/SP, que visava destravar recurso sobre ressarcimento de dano ao erário decorrente da prática de atos de improbidade administrativa.

⁴⁵REsp. 1.197.330/MG. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 1a Turma, julg em 21 mai. 2013, DJe de 12/6/2013.

A Turma manteve o entendimento de que a pretensão de ressarcimento de danos ao erário decorrente de ato de improbidade é imprescritível, destacando que o STF se limitou, quando julgou o RE 669.069/MG, à análise da prescritibilidade das ações civis, conforme ementa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. De acordo com a jurisprudência do STJ, é imprescritível a ação de ressarcimento ao erário decorrente da prática de atos de improbidade administrativa. 2. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 669.069/MG, submetido ao regime da repercussão geral, limitou-se à análise da prescritibilidade das ações civis, explicitando que a orientação contida no julgamento não se aplica ao ressarcimento dos danos ao erário decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. ⁴⁶

Em 2018, após julgamento o recurso extraordinário 669.069/MG, vários julgados no STJ concordaram com o entendimento quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa. Como é possível observar na ementa abaixo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM SINTONIA COM O ENTENDIMENTO DO STJ. FUNDAMENTO NÃO IMPUGNADO. SÚMULA 283/STF. REVISÃO. MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa ajuizada contra Ilma Carvalho da Silva, Edna Alves Pereira e Julieta Aparecida Lazaro pelo Ministério Público Federal, decorrente de representação formulada pela Coordenação Nacional de DST/Aids, do Ministério da Saúde, pelo qual se apurou que desde o ano de 1999, as réas, que se revezavam nos cargos de diretora presidente e diretora tesoureira da Nossa ONG – Casa de Apoio para Portadoras do HIV, entidade privada sem fins lucrativos, cujo objetivo seria o de prestar apoio, atendimento médico e assistência social a pacientes portadores de HIV, apropriaram-se indevidamente de verbas destinadas ao programa. 2. A sentença de primeiro grau julgou parcialmente procedente o pedido para condenar Ilma Carvalho da Silva e Julieta Aparecida Lazaro, nos termos do art. 10, caput e 11 da Lei 8.429/1992, ao: a) ressarcimento integral do dano, no valor apurado pela Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, no relatório de Supervisão, no montante de R\$ 63.124,40 (sessenta e três mil, cento e vinte e quatro reais e quarenta centavos); b) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 anos; c) pagamento de multa civil, "que fixo no patamar mínimo de uma vez o valor do dano, ao erário público no montante de R\$ 63.124,40 (sessenta e três mil, cento e vinte e quatro reais e quarenta centavos)"; d) 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 sejam sócios majoritários, pelo prazo de 05 anos. 3. Quanto à apontada prescrição quinquenal, o Tribunal a quo consignou: "O contrato celebrado entre a NOSSA ONG e a UNESCO para a execução de projetos de assistência n.ºs 167/2001 e 616/2001 ocorreu no ano de 2001, entretanto, foram submetidos à análise técnica, para a verificação de sua regularidade, no ano de 2003, sendo objeto de representação submetida à análise Ministerial para

⁴⁶REsp. 1.472.944/SP. Rel. Min. Diva Malerbi, 2a Turma, julg. em 21 jun. 2016, DJe de 28 jun. 2016.

as providências pertinentes, órgão que instaurou procedimento administrativo para a apuração dos fatos. Ainda que se cogitasse de prescrição quinquenal o lapso prescricional teria sido interrompido pelos atos em questão". A insurgente não infirma o argumento de interrupção do prazo prescricional, limitando-se a afirmar que a imprescritibilidade apenas recai sobre as obrigações de ressarcimento ao erário. Dessa maneira, como a fundamentação supra é apta, por si só, para manter o decisum combatido e não houve contraposição recursal ao ponto, aplica-se na espécie, por analogia, o óbice da Súmula 283/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente e o recurso não abrange todos eles". **4. Ademais, verifica-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o entendimento do STJ quanto à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa. Com efeito, "o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 669.069/MG, submetido ao regime da repercussão geral, limitou-se à análise da prescritibilidade das ações civis, explicitando que a orientação contida no julgamento não se aplica ao ressarcimento dos danos ao erário decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa" (AgRg no REsp 1.472.944/SP, Rel. Ministra Diva Malerbi, Segunda Turma, DJe de 28.6.2016). Aliás, o STF fixou a seguinte tese em repercussão geral, ao julgar o RE 852.475: "São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa".** 5. No que concerne à alegada desproporcionalidade das penas impostas e à ausência de dolo nas condutas, a Corte a quo concluiu: "No caso concreto, referida ONG, administrada pelas corrés, inicialmente por Edna que assinou o primeiro contrato e posteriormente por Julieta, recebeu recursos públicos para a prestação de serviços, cuja prova desses serviços não se logrou êxito, sequer arrolou-se testemunhas beneficiadas pelo programa, serviços esses que materialmente não se demonstraram, ao contrário, admitiu-se que os valores recebidos foram empregados para outras finalidades, como é o pagamento de alugueres. Conquanto não se tenha prova de que as rés se apropriaram das verbas recebidas, provou-se que fizeram uso inadequado das verbas públicas, por omissão, infringindo princípios insertos na Lei de Improbidade Administrativa e vetores da Administração Pública, como os da legalidade e, em especial, o da moralidade, haja vista estar configurada a improbidade quando deixaram de prestar as contas a que se obrigaram e o emprego correto dos valores recebidos". Por fim, concluiu que "a multa civil arbitrada atentou para os parâmetros da proporcionalidade e razoabilidade para essa fixação". Rever tal entendimento implica reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado em Recurso Especial (Súmula 7/STJ). 6. Recurso Especial não conhecido. ⁴⁷

Portando, pode-se afirmar que o Superior Tribunal de Justiça que firmou posicionamento de que é imprescritível o ressarcimento de danos ao erário decorrente de atos de improbidade administrativa.

2.2. No Supremo Tribunal Federal

O STF enfrentou pela primeira vez o tema da prescrição da ação do ressarcimento ao erário no Mandado de Segurança n. 26.210-9/DF, julgado em 04/09/2008. Neste caso, a ação de ressarcimento foi considerada imprescritível pela maioria, conferindo sentido amplo, incluindo ilícitos administrativos e atingindo agentes públicos e privados.

⁴⁷Resp 1737648/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, julg. em 11 set. 2018, DJe de 21 nov. 2018.

Esse julgado tornou-se importante leading case, influenciando julgamentos em todo Judiciário e o Tribunal de Contas da União. *In verbis*:

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 da República, no tocante à alegada prescrição. IV Segurança denegada. (MS 26210, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 4/9/2008, DJe-192 DIVULG 9-10-2008 PUBLIC 10-10-2008)

Em 2013, o referido Tribunal revisitou o tema no Recurso Extraordinário n. 669.069 interposto pela União contra acórdão que aplicava prazo prescricional de cinco anos para confirmar sentença que havia extinguido ação de ressarcimento por danos causados ao patrimônio público decorrente de acidente automobilístico.

Assim, após reconhecida a repercussão geral, fora fixado Tema 666: “imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa”⁴⁸. Ementa:

ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. INTERPRETAÇÃO DA RESSALVA FINAL PREVISTA NO ARTIGO 37, § 5o, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. Apresenta repercussão geral o recurso extraordinário no qual se discute o alcance da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário prevista no artigo 37, § 5o, da Constituição da República.

[...]

A questão transcende os limites subjetivos da causa, havendo, no plano doutrinário e jurisprudencial, acirrada divergência de entendimentos, fundamentados, basicamente, em três linhas interpretativas: (a) a imprescritibilidade aludida no dispositivo constitucional alcança qualquer tipo de ação de ressarcimento ao erário; (b) a imprescritibilidade alcança apenas as ações por danos ao erário decorrentes de ilícito penal ou de improbidade administrativa; (c) o dispositivo não contém norma apta a consagrar imprescritibilidade alguma. É manifesta, assim, a relevância e a transcendência dessa questão constitucional. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada. (BRASIL, RE 669.069, 2013).

⁴⁸ RE 669.069/MG 2013, Rel. Ministro Teori Zavascki, julgado em 22 jun 2013. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=164560580&ext=.pdf>>. Acesso em: 2 de set. 2019.

Entretanto, em 3 de fevereiro de 2016, o STF, nos termos do voto relator, apreciando o Tema 666, ao negar o provimento do recurso extraordinário n. 669.069, fixou a seguinte tese: “É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.

De acordo com o relator do processo, a ressalva contida na parte final do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal, que remete a lei a fixação de prazos de prescrição para ilícitos que causem prejuízos ao erário, mas excetua respectivas ações de ressarcimento, deve ser entendida de forma estrita, uma vez que, conforme seu entendimento, uma interpretação ampla da ressalva final conduziria à imprescritibilidade de toda e qualquer ação de ressarcimento movida pelo erário, mesmo as fundadas em ilícitos civis que não decorram de culpa ou dolo.⁴⁹

Portanto, com esse julgamento em 2016, se o Poder Público sofrer um dano ao erário decorrente de um ilícito civil e deseja ser ressarcido, ele deverá ajuizar a ação dentro do prazo prescricional previsto por lei. Ressaltando que, os atos decorrentes de Improbidade Administrativa continuaram imprescritíveis por força do artigo 37, §5 da CRFB/88. O STF seguiu com esse entendimento, conforme mostra ementa abaixo:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPRESCRITIBILIDADE. REPARAÇÃO DE DANOS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E ILÍCITO PENAL. PRESCRITIBILIDADE. ILÍCITO CIVIL. PRAZO. OFENSA INDIRETA. AI INTERPOSTO SOB A VIGÊNCIA DO CPC DE 1973. ARTIGO 1.033 DO CPC/2015. INAPLICABILIDADE. EMBARGOS ACOLHIDOS, EM PARTE, PARA PRESTAR ESCLARECIMENTOS. I A imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição da República, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (RE 669.069-RG/MG, Relator Ministro Teori Zavascki). II Ressarcimento de danos decorrente de ilícito civil causador de prejuízo material ao erário. Aplicação do prazo prescricional comum para ações da espécie. Impossibilidade da análise da legislação infraconstitucional. Ofensa constitucional indireta. Precedentes. III Inaplicável o art. 1.033 do CPC/2015, em razão de o agravo de instrumento ter sido interposto sob a vigência do CPC/1973. IV Embargos de declaração parcialmente acolhidos para prestar esclarecimentos, sem modificação do acórdão embargado. (AI 481650 AgR-ED- ED, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Segunda Turma, julgado em 21/8/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-195 DIVULG 30-8-2017 PUBLIC 31-8-2017).

Em 2018, o tema foi devolvido ao Supremo Tribunal por meio do Recurso Extraordinário n. 852. No caso concreto se questionou acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP)

⁴⁹ RE 669.069/MG 2013, Rel. Ministro Teori Zavascki, julgado em 3 fev. 2013. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=309262&caixaBusca=N>>. Acesso em 2 de set. 2019.

que declarou a prescrição de ação civil pública movida contra funcionários da Prefeitura de Palmares Paulista (SP) envolvidos em processo de licitação considerado irregular, e extinguiu a ação.

Encerradas as discussões, fixaram a seguinte tese para fins de repercussão geral: geral: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”⁵⁰. Assim, prevaleceu a tese da imprescritibilidade somente para as ações de ressarcimento em casos de atos de improbidade administrativa praticados com dolo.

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (RE 852475, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)

Portanto, com todos os fatos expostos, é lógico concluir que o Supremo Tribunal Federal, ao reconhecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por ato de improbidade administrativa dolosa, prestigiou os mais ínsitos valores de interesse público, visto que a finalidade da norma constitucional é a máxima proteção do patrimônio público.

2.3. Atual posicionamento do STJ e do STF

O texto constitucional parece não deixar dúvidas sobre exceção da imprescritibilidade da ação de ressarcimento. Porém, em um ordenamento jurídico em que a estabilidade das relações

⁵⁰STF. Plenário. RE n. 852.475/SP, Rel. orig. Min. Alexandre de Moraes, Rel. para acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 8 ago. 2018.

jurídicas é fundamental, parte da doutrina e parte da jurisprudência, sobre diferentes visões, acham que o texto constitucional permite sim a prescritibilidade dessas ações.

Atualmente, após o julgado do RE 852475/SP em 2018, tem se aplicado o Tema 897: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”. Desse modo, com a relativização do comando constitucional do art. 37, §§4º e 5º, aplica-se prazo prescricional somente nos casos culposos.

Ressalta-se, no julgamento do RE mencionado acima, o posicionamento do Ministro Celso de Mello: “O comando estabelece, como um verdadeiro ideal republicano, que a ninguém, ainda que pelo longo transcurso de lapso temporal, é autorizado ilicitamente causar prejuízo ao erário, locupletando-se da coisa pública ao se eximir do dever de ressarcir-lo”.

Entretanto, no STJ, apesar de seguirem o recente julgado do STF, já tinham posicionamento fixado sobre o assunto, assentando que ação de ressarcimento ao erário é imprescritível, sem a especificação de dolo ou culpa.

Dessa forma, a jurisprudência está em consonância com grande parte da doutrina, reconhecendo que o interesse público se sobrepõe à segurança jurídica individual. Afinal, os esforços de toda uma coletividade para a criação do acervo do patrimônio público não podem ser ignorados, trata-se de direito difuso.

Nesse sentido, vale lembrar que, o princípio vetor da Administração Pública é a supremacia do interesse público (MELLO, 2009, p. 52 e 66) (CARVALHO FILHO, 2012, p. 33) (DI PIETRO, 2012, p. 62). Assim, não faria sentido privilegiar os interesses particulares em detrimento dos cofres públicos, que é composto pelos esforços de toda sociedade.

Além disso, não há violação do princípio da segurança jurídica o reconhecimento da imprescritibilidade em dadas situações pelo regime jurídico-administrativo⁵¹. Justamente, pelas prerrogativas constitucionais garantidas para o bom Funcionamento da Administração Pública.

⁵¹ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Erário Público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. A segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado. **Revista de Direito Administrativo**. vol. 1, n. 2, 2014.

A aplicação do prazo prescricional concretiza, com decurso do tempo, a segurança jurídica do agente ímprobo, determinando *erga omnes* que se faça findar qualquer pretensão de puni-lo pelas consequências sociais resultantes de seus atos⁵². Ou seja, o infrator deixa de ser punido com o passar de o tempo máximo para o Estado ajuizar alguma ação para reparar as mazelas causadas.

Vale ressaltar novamente as palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁵³, que afirma que mesmo que a imprescritibilidade tenha críticas devido à instabilidade das relações jurídicas, a escolha do legislador é justificada quando se visa recompor o erário, um tesouro da própria sociedade.

Apesar das pequenas oscilações na jurisprudência, pode-se concluir à essencialidade da imprescritibilidade nos casos de ressarcimento ao erário, visto que afeta o combate à corrupção dentro da Administração Pública, tanto no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa quanto na Lei Anticorrupção.

Além disso, não se pode deixar de lado o porquê dessa ressalva constitucional, que é garantir a estabilidade dos cofres públicos, proteger o patrimônio público. Por isso, é aplicado a imprescritibilidade nesses casos.

Portanto, o posicionamento atual pode contribuir para que, mesmo com a demora do ressarcimento ao erário, seja possível que todos os valores desviados por atos ímprobos, sejam devolvidos ao decorrer do tempo, independente das causas que ocasionaram a morosidade. Dessa forma, a imprescritibilidade funciona como elemento garantidor da reparação ao erário.

⁵²PEREIRA, Wilson Medeiros; SILVA, Marco Felipe Durães. A (In)eficácia do sistema prescricional da Lei de Improbidade Administrativa e a sua releitura na perspectiva da teoria da *actio nata*. **Revista da AJURIS** – Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018.

⁵³CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2014. – São Paulo : Atlas, 2015.

3. DEMORA DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

Inicialmente, é importante mencionar as palavras do professor José Roberto dos Santos Bedaque “a grande luta do processualista moderno é contra o tempo. Isso porque, quanto mais demorar a tutela jurisdicional, maior a probabilidade de a satisfação por ela proporcionada não ser completa”⁵⁴.

A morosidade nas ações de ressarcimento ocasiona um sentimento de impunidade em todos os cidadãos, uma vez que atos de improbidade são atos que desvirtuam a boa-gestão e o interesse público. Assim, vale destacar a afirmação de Américo Bedê Júnior e Gustavo Senna, *in verbis*:

para o Estado, um processo sem dilações indevidas é fundamental para transmitir ao jurisdicionado que o aparelho estatal está operando com eficiência, que é um dever que lhe cabe, diminuindo a sensação de impunidade e de descrédito em relação aos órgãos responsáveis pelo funcionamento do sistema. Portanto, o estado deve velar por esse direito, para que assim os conflitos sejam solucionados dentro de um prazo razoável, já que na maioria dos casos justiça demorada não é justiça.⁵⁵

A morosidade significa uma necessidade de melhoramento dos procedimentos durante o decorrer do processo para que ele seja célere e efetivo. Conforme José Rogério Cruz e Tucci: “o tempo pode causar o perecimento das pretensões, ocasionar danos econômicos e psicológicos às partes e profissionais aos operadores do direito, estimular composições desvantajosas [...]”⁵⁶.

Através da ação de ressarcimento ao erário, visa-se a anulação de atos danosos ao erário, porém, a reparabilidade real ao erário não tem ocorrido. Dessa forma, ocasionando prejuízos irreparáveis aos cofres públicos.

A demora do ressarcimento ao erário, além de infringir princípios constitucionais como a duração razoável do processo, faz com que a Lei de Improbidade e a Lei de Anticorrupção sejam ineficazes, pois não conseguem impedir a dilapidação do patrimônio público.

⁵⁴BEDEQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada:** tutelas sumárias e de urgência. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 291.

⁵⁵BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do Processo Penal Entre o garantismo e a efetividade da sanção.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 24.

⁵⁶CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e Processo:** uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo; RT, 1997. p. 89.

A demora em julgar os casos de improbidade administrativa, só dificulta a recuperação do montante desviado e incentiva o congestionamento de processos na Justiça, pelo que, por consequência, faz com que o julgamento desses casos demore mais.

Portanto, a morosidade beneficia os agentes que enriqueceram ilicitamente e/ou lesaram o erário. Pois, até se pode aplicar as sanções descritas nas Leis 8.429/92 e 12.846/2013, mas não há reparação dos cofres públicos.

O que afeta a sociedade de modo geral diretamente, visto que milhões desviados do erário para interesses individuais poderiam ser usados na saúde, educação, mobilidade urbana. Viola assim, garantias constitucionais de todo indivíduo que vive no país. Hoje, existem pesquisas que versam sobre a eficiência do serviço público, que afirmam:

“É o Tesouro Nacional, abastecido com a contribuição dos cidadãos, que financia todas as atividades e servidores envolvidos com a prestação do serviço. Considerando o sentido lato sensu do erário, todos os bens físicos (prédios, veículos, etc.) e abstratos (princípios administrativos, por exemplo) são, direta ou indiretamente, voltados para o benefício da coletividade. Logo, faz-se imperioso reafirmar que qualquer lesão contra o erário terá como prejudicado consequente o cidadão usuário do serviço público”⁵⁷.

Os recursos estatais são escassos, quanto mais lesões os cofres públicos sofrem sem que haja reposição, a implementação dos direitos sociais diminui, e essa precariedade aumenta cada vez que os recursos públicos são utilizados para fins ilícitos⁵⁸.

Conforme o “Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate” da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp):

O desvio de certo montante financeiro para atividades ilegais provoca queda nas receitas arrecadadas do governo, o que gera perdas orçamentárias e reduz a possibilidade de financiamento de gastos produtivos; reduz a eficácia dos recursos distribuídos pelo setor público; ocorre a alocação ineficiente dos recursos, uma vez que os ativos financeiros são desperdiçados em atividades caçadoras de renda e improdutivas; gera ineficiência na administração pública, pois os contratos licitados ganhos por empresas corruptoras podem comprometer a qualidade dos serviços e da infraestrutura pública. A má qualidade aumenta tanto a probabilidade de refazer o serviço, como a frequência da manutenção, reduzindo a produtividade total da

⁵⁷SILVA, José Lucas dos Santos; VASCONSELOS, Waleska B. de C. Dano reflexo nos atos de improbidade que importam lesão ao erário. **Fórum Administrativo** – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 34, nov. 2017.

⁵⁸ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p.72.

economia; distorce a composição dos gastos públicos, pois o governo pode favorecer projetos onde a lucratividade gerada pela corrupção seja maior. Como consequência, ocorre deformação das políticas sociais e de desenvolvimento.⁵⁹

De acordo com o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI) do CNJ⁶⁰, entre os anos de 2006 e 2016, verificou-se que as condenações por ressarcimento integral somaram R\$ 1,9 Bilhão, porém, os valores efetivamente recuperados pelo erário equivalem apenas a R\$ 2,7 milhões, ou seja, cerca de 0,1% do total.

Logicamente, a morosidade prejudica a efetividade do processo, por isso que, conforme dados do CNJ mencionados acima, a dificuldade do ressarcimento integral. Em outras palavras, quanto mais demora o ressarcimento ao erário, mais desafiador se torna para que o ressarcimento integral. Ressaltando que a efetividade das condenações de improbidade administrativa e o ressarcimento ao erário possuem relevância social.

Neste diapasão, aduz Luiz Guilherme Marinoni:

“talvez o problema da morosidade da prestação jurisdicional seja o que mais significativamente aponte para o sentido da verdadeira ‘efetividade do processo’, por ser aquele que mais aflige o cidadão comum quando da decisão de recorrer ao Poder Judiciário, ou de buscar uma conciliação nem sempre realmente favorável.”⁶¹

Através da leitura dos três processos acima mencionados como exemplo, fica evidente que, muito embora esses atos foram cometidos entre 2008 e 2014, ainda hoje, esses valores não retornaram aos cofres públicos.

Fato que, a demora do ressarcimento possui diversas causas, desde da investigação, ao processo administrativo até a ação de improbidade e de ressarcimento e, também, a execução do valor, devido à complexidade dos casos de improbidade, tanto da lei de improbidade administrativa quanto da lei anticorrupção.

⁵⁹FIESP. **Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate**, mar. 2010. p. 15-16. Disponível em <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em 18 set. 2019.

⁶⁰BRANDÃO. J.; OLIVEIRA, F. L. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). **Revista CNJ**, Brasília, v. 2. p. 24-32, 2017. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/1/1/f322d85ge3b30d14e4446ee36h4cOeOd.pdf>>. Acesso em 9 set. 2019.

⁶¹MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994. p. 27.

A seguir serão analisadas as causas da demora do ressarcimento ao erário e como a imprescritibilidade pode fazer com que o interesse público e a proteção do patrimônio público sejam protegidos.

3.1. A difícil identificação da origem do ressarcimento ao erário

Inicialmente, é válido esclarecer que a missão de identificar com exatidão as causas da demora do ressarcimento é impossível. Isso porque, até o ressarcimento de fato, precisa-se de várias fases: a fase de investigação, o processo administrativo, o processo judicial. Em cada uma das fases, vão ser enfrentados problemas diversos e complexos que atrapalham a celeridade e efetividade processual.

Em um Estado Democrático de Direito, a tentativa de pular alguma das fases estaria violando direitos fundamentais de suma importância como: contraditório, ampla defesa, dignidade da pessoa humana, presunção de inocência. Portanto, a origem não está na quantidade de fases que existem para que o ressarcimento ao erário aconteça.

O que se fará neste trabalho, é identificar alguns problemas mais comuns nos casos que envolvem improbidade administrativa e como eles surgem. Assim, será possível demonstrar que a morosidade tem difícil solução, e a importância da imprescritibilidade neste cenário.

Segundo a pesquisa do Enap, as irregularidades incluem desde pequenas falhas até esquemas enormes de corrupção. Além disso, são infrações que envolvem dinheiro público, moralidade e direitos fundamentais, o que só aumenta a duração dos processos que precisam ser realizados.

É inegável, pois, que a Lei Anticorrupção e a Lei de Improbidade Administrativa constituem um importante avanço na luta contra a prática de atos de corrupção, porém sua efetividade está sendo afetada pela morosidade do ressarcimento ao erário, o que acarreta impunidade.

Vale destacar o caso do Petrolão, o esquema de pagamento de propinas e desvios da Petrobras, descoberto pela investigação Lava Jato, da Polícia Federal, um dos piores da história

e desviou R\$ 42,8 bilhões dos cofres públicos. Desde 2015, a Petrobras já recebeu 14 repasses, que totalizam R\$ 1,5 bilhão, o equivalente a, somente, cerca de 13% do dinheiro recuperado.⁶²

Segundo a pesquisa realizada Revista de Administração Pública da FGV (Fundação Getúlio Vargas⁶³), os valores desviados pelos agentes corruptos atingem a cifra de bilhões de reais: dos 40,3 bilhões de reais solicitados pelo MPF a título de ressarcimento, apenas 4,4 bilhões foram ressarcidos, ou seja, foram recuperados até o momento cerca de 10% dos valores.

O problema da morosidade nesses casos, não se solucionará com priorização de julgamentos ou com a criação de varas específicas de improbidade administrativa, pois é extremamente difícil identificar todos os fatores que influenciam na celeridade do ressarcimento ao erário.

Livianu, o presidente do INAC (Instituto Não Aceito Corrupção) afirma: "Quando mais se demora de chegar ao fim do processo, pior para a sociedade".

Dessa maneira, é claro que, a morosidade está provocando impunidades e rombos nos cofres públicos. E, mesmo com a dificuldade de identificação da demora do ressarcimento, é de extrema necessidade que as ações de ressarcimento ao erário sejam de fato imprescritíveis, como descrito no art. 37, §5 da CRFB/88.

3.1.1. Possíveis motivos da demora do ressarcimento integral ao erário: a apuração, a condução e execução do processo

Tudo começa com a identificação do ilícito, quando acontece alguma das condutas descritas na Lei de Improbidade ou na Lei Anticorrupção. Daí o Poder Público poderá agir de ofício ou por provocação para apuração dos fatos.

O primeiro problema surge logo de início, enquanto o Poder Público está tentando juntar as provas e os fatos para conseguir chegar à conclusão das investigações, os autores das

⁶²ODILLA, Fernanda. Lava Jato: MPF recupera R\$ 11,9 bi com acordos, mas devolver todo dinheiro às vítimas pode levar décadas. **BBC News Brasil**, 17 mar. 2018. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-43432053>>. Acesso em 13 de set. 2019.

⁶³GONÇALVES, Vínicius Batista. ANDRADE, Daniella Meirelles. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar/abr. 2019.

condutas ímprobas estão tentando esconder as provas que comprovem sua autoria, ou as provas são documentos sigilosos que precisam de ordem judicial para acessá-los, ou o dinheiro que foi desviado está sendo depositado no exterior do país, ou são tantos autores envolvidos que a investigação tem que durar mais tempo para que consiga todas as informações. Ou seja, somente para instaurar o processo administrativo é preciso apresentar os fatos e, pelo menos, alguns indícios.

Ao decorrer do processo administrativo, os problemas citados acima continuam, e o Poder Público tenta juntar as provas aos poucos, tentando, e nem sempre com sucesso, superar os obstáculos que vão surgindo.

Ainda, a União, os estados e os municípios ainda possuem a dificuldade de se organizar para ajuizar ação de ressarcimento de danos em um prazo determinado, como cinco anos pois a apuração dos fatos pode envolver várias auditorias, inexistente um banco de dados eficiente para agilizar o processo administrativo.

Além disso, até a Administração tomar ciência sobre os atos ímprobos, pode demorar muito, uma vez que existem esquemas extremamente bem articulados, complexos, que o prazo prescricional certamente ocorreria antes do fim das investigações. A manobra ímproba, de difícil descoberta é explicada pelo Waldo Fazzio Júnior:

[...] às vezes, a recompensa pelo ato de improbidade foge ao padrão. Não se materializa em contraprestação direta e imediata, mas posterior. **O agente público se abastece de vantagem oblíqua, advinda de outrem que alveja pagá-lo pelo ilícito que antes praticou; é forma de gratificá-lo pelo desvirtuamento de suas funções.** O intuito do autor, no sentido de se eximir de possível punição, sugere a percepção efetiva da vantagem, mediata, quando não integra mais os quadros administrativos. **Então, o efetivo aumento patrimonial não é contemporâneo à prática do ato de improbidade, dado que o ato ímprobo ocorre no presente, mas a paga ocorre no futuro,** quando o agente público já se tornou um extraneus. Pode, também, a tradição da vantagem provir, não do benefício do ato ímprobo, mas da intervenção de outrem, pessoa física ou jurídica. Nessa hipótese, o agente público enceta ato de improbidade para favorecer fulano, mas a recompensa lhe é proporcionada por sicrano. Em outra situação, ainda, a vantagem é proporcionada a outrem, que não o agente público, mas por sua indicação. O agente público funciona como um contato. Comete ato de improbidade, mas endereça a vantagem a que “faz jus” a outrem. Admita-se que, em decorrência dessa heterogeneidade de variantes e cruzamentos de interesses, não é fácil demonstrar, no caso concreto, a percepção de vantagem patrimonial indireta nem mediata. É justamente graças a essa dificuldade que se tornou indesejável clichê a impunidade do servidor desonesto e do terceiro que com ele se acumplicia. A elucidação segura, não mera suspicácia, de conexões disfarçadas por manobras triangulares e pelo descompasso temporal entre o ilícito e sua retribuição, demanda profundas investigações. A consequente demora, às vezes,

cede ao decurso de prazos prescritivos ou, em outras situações, não logra alcançar a certeza necessária e suficiente, para o ajuizamento positivo de persecução judicial.⁶⁴

O que Waldo Fazzio explica acima é que, esses esquemas construídos pelos agentes infratores surgem para serem fonte de renda, portanto, demandam trabalhos minimamente inteligentes para que durem o máximo possível.

Assim, quando finalmente são descobertos, a Administração Pública tem que investigar, muitas vezes, períodos grandes em que a operação estava em funcionamento, investigar e calcular o prejuízo ao erário. Concluindo que, a identificação da infração demanda tempo.

A Fundação Escola Nacional de Administração Pública (Enap) realizou um estudo⁶⁵ com a finalidade de compreender o desempenho das instituições de accountability no Brasil e o processo que envolve a interação entre elas. Na pesquisa, destaca-se:

o controle da administração pública brasileira é feito no contexto de procedimentos administrativos e criminais que visam não apenas à correção da aplicação de recursos públicos, mas também à correção quanto aos princípios da administração pública inscritos no artigo 37 da Constituição Federal, especialmente no que tange à legalidade, impessoalidade, eficiência, economicidade e publicidade. **O exercício efetivo do controle da probidade em relação a esses princípios demanda, portanto, o funcionamento complexo de uma ecologia processual, que vai desde o processo de prestação de contas até o processo de persecução judicial.** Dessa forma, um sistema de instituições de accountability exige que essas instituições trabalhem no contexto de uma teia complexa de procedimentos, obedecendo aos seguintes princípios, como definido por Doig e McIvor: **controle do tempo e intervenção estratégica; estabelecimento de prioridades de ação; coordenação; cooperação; sequenciamento.** **Apesar dos esforços envolvidos para se constituir uma ação estratégica das instituições e os esforços para a coordenação das atividades das instituições, o resultado revelado pela análise do Programa de Sorteios Públicos é bem abaixo do esperado.** A interação entre as instituições que fazem a auditoria e controle da descentralização de recursos para os municípios brasileiros e as envolvidas no processo de persecução administrativa e criminal, bem como nas soluções extrajudiciais não condiz com aquilo que se espera. (grifou-se)

Em outras palavras, o estudo acima demonstra que, no Brasil não há cooperação e interação entre os municípios brasileiros e as instituições o suficiente para que promova eficiência e celeridade nos casos de improbidade, fazendo que com que o ajuizamento da ação de ressarcimento ao erário demore muito mais.

⁶⁴FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 149-150.

⁶⁵ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Brasília: Enap, 2016.

A ausência de um banco de dados único, uma melhor comunicação entre os organismos dentro da administração pública, atrasa mais ainda a investigação. Podem existir, hoje, várias auditorias de diversos atos do mesmo agente, e todos os órgãos responsáveis por essas auditorias tem que começar a investigação do zero pois elas não têm acesso às informações já obtidas por outros órgãos sobre esse mesmo agente. A administração Pública, como um todo, perde tempo investigando informações que, na teoria, ela já possui.

O processo judicial também possui entraves, conforme análise do Conselho Nacional de Justiça⁶⁶, identificou-se sérias falhas no sistema processual, considerando os baixos índices de efetivo ressarcimento ao erário:

Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, verificou-se **grave falha no sistema processual**. Mesmo após longa tramitação, raras foram as ações nas quais se verificou uma efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos. As ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos. Há diversos mecanismos pouco utilizados pelo Ministério Público, como a Hipoteca Judiciária após a sentença (art. 466, do CPC) e mesmo o início da Execução Provisória quando o recurso de apelação for recebido no seu duplo efeito (o que sequer é a regra - art. 12, da Lei da Ação Civil Pública). (Grifou-se)

Dessa forma, esses mecanismos citados acima, e outros como acordos de leniência e colaboração premiada, que dão mais celeridade ao processo, apesar de serem utilizados, não são aproveitados como deveriam ainda.

Além disso, segundo pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Jurimetria no bando de condenados por Improbidade Administrativa do CNJ:

“Os tribunais brasileiros levam mais de seis anos, em média, para julgar ações de improbidade administrativa, aponta pesquisa divulgada nesta terça-feira (29) pelo INAC (Instituto Não Aceito Corrupção). A demora em julgar se servidores cometeram atos ilegais ou contrários à administração pública dificulta a recuperação do dinheiro desviado e colabora para o congestionamento de processos na Justiça do país.... Entre janeiro de 1995 e julho de 2016, a Justiça brasileira aplicou 11.607 condenações definitivas, sem possibilidade de recursos, por improbidade administrativa em 6.806 processos, aponta a pesquisa. Porém, este número deveria ser maior.”⁶⁷

⁶⁶CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. p. 85

⁶⁷COSTA, Flávio. Brasil leva 6 anos para julgar improbidade; demora dificulta recuperação de dinheiro público. UOL, 29 ago. 2017. Disponível em <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/08/29/brasil-leva-6-anos-para-julgar-improbidade-demora-dificulta-recuperacao-de-dinheiro-publico.htm?cmpid>>. Acesso em 12 set. 2019.

Logicamente, o processo judicial sofre com o problema da morosidade em geral do Judiciário. Portanto, além dos problemas advindos da natureza da ação de ressarcimento, ao ajuizá-la, irá sofrer os problemas do Judiciário, como falta de gestão das unidades jurisdicionais, procedimentos arcaicos, congestionamento das pautas de julgamento, entre outros.

Além disso, a fase de execução, de acordo com o Departamento de Pesquisa Judiciária do CNJ, indica que a fase de execução é o maior entrave à celeridade⁶⁸. Segundo pesquisa, a fase de execução dura mais que o dobro da fase de conhecimento. Só na Justiça Federal, a fase de execução dura em média 7 anos e 7 meses, enquanto a fase de conhecimento dura em média 2 anos e 5 meses.

Durante a fase da execução, busca-se a satisfação de fato do débito, é possível penhorar imóveis, veículos, e a própria conta do infrator. Certamente, durante o processo se descobre a dificuldade de obter um imóvel viável para penhora, ou conseguir bloquear os valores na conta do infrator, isso porque, o infrator busca maneiras de impedir o pagamento, doando imóveis, transferir o dinheiro para outras contas bancárias, ou até mesmo utilizar conta em nome de terceiro para movimentar o dinheiro obtido com a infração cometida.

Portanto, para que de fato ocorra o ressarcimento ao erário, é preciso tempo, pois em todas as etapas possuem problemas que provocam a demora do ressarcimento, tantos problemas burocráticos, legais e de gestão quanto provocados pelos agentes investigados.

É inviável aplicar a prescrição para ações de ressarcimento, não há uma solução prática sendo aplicada para que todo o processo seja mais célere, é preciso algum elemento garantidor do ressarcimento aos cofres públicos. Trata-se aqui de interesse público, que impreterivelmente, no caso em questão, se sobrepõe a segurança jurídica do particular.

3.2. Estudo de casos

Nota-se que todas essas fases mencionadas em tópico acima devem se mostrar eficientes para que o processo ocorra dentro de um tempo razoável, protegendo o patrimônio público.

⁶⁸ Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83679-fase-de-execucao-e-a-que-mais-aumenta-tempo-de-tramitacao-de-processos>>. Acesso em 16 set. 2019.

Porém, o que observa na realidade, é um lapso temporal grande entre o fato e o ressarcimento integral do dano. Como é possível observar casos concretos analisados a seguir.

O primeiro caso é o processo nº 0008715-71.2014.4.02.5101, sobre uma ação civil pública contra 5 ex-dirigentes do Hospital Federal de Ipanema e a empresa de lavanderia Lido Serviços Gerais por irregularidades em contrato que causou prejuízo milionário ao erário.

Os órgãos de controle comprovaram que o contrato, que durou de 2011 à 2014, sobrefaturou o serviço de lavanderia hospitalar. Conforme a Controladoria-Geral da União (CGU), no período de vigência do contrato, o hospital teria deixado de gastar a quantia de R\$ 716.437,29 se o contrato não incluísse o serviço de aluguel de enxoval.

Segundo o cálculo da Controladoria, o sobrepreço na licitação totalizou R\$ 1.115.600,00 anuais. Ainda hoje, em pleno 2019, 8 anos após a celebração do contrato, o valor desviado dos cofres públicos ainda não foi devolvido. Ao observar o andamento do processo⁶⁹, percebe-se que ainda estão intimando peritos para produção de prova.

O segundo caso, referente ao processo nº 0007225-28.2011.4.02.5001, trata de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em 2011, decorrente de irregularidades ocorridas nas habilitações e concessões de benefícios a segurados da Previdência Social, bem como inclusões indevidas. Isso foi realizado por inserção de informações falsas no sistema do INSS, visando obtenções de vantagens indevidas.

Nota-se que ação fora baseada em um inquérito Policial com portaria datada de 27/10/2002, e a ação só foi ajuizada 9 anos depois. O réu, em período compreendido entre 1999 e 2001, articulou um esquema de concessão fraudulenta de benefícios assistenciais, valendo-se da qualidade de servidor autorizado em operar o sistema do INSS.

Os prejuízos aos cofres públicos totalizaram em 95 mil reais. Em 2017, o acórdão que julgou a apelação do Ministério Público determinou o ressarcimento dos danos causados. Como

⁶⁹

Disponível

em

<https://eproc.jfrj.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=00087157120144025101&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=ba3ea85abad6047ada8f7b98a6d54d51>. Acesso em 16 out. 2019.

é possível observar no andamento do processo⁷⁰, o mesmo está parado desde de setembro de 2018. Assim, por atos cometidos de 1999 á 2001, ainda não ocorreu o ressarcimento ao erário.

O terceiro caso, com relação ao processo nº 0134167-91.2014.4.02.5101, também trata de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em 2014. A ré, servidora pública, teve um acréscimo patrimonial de R\$ 185.052,74 em 2002, sem conseguir comprovar a origem lícita do dinheiro no âmbito administrativo em 2011, quando o fato foi apurado.

O processo está parado desde maio de 2018⁷¹, esperando decisão da 8ª Turma Especializada sobre a prescrição da ação, haja vista o debate sobre o momento que a Administração Pública tomou conhecimento do ato, com o ajuste anual da Receita Federal em 2003 ou com quando encaminhada a mensagem de correio eletrônico ao Chefe do Escritório de Corregedoria da Receita Federal na 7ª Região Fiscal em 2011. Nota-se que a decisão sobre a imprescritibilidade do STF foi em agosto de 2018.

O quarto caso, é sobre uma ação de improbidade administrativa ajuizada em 2019, na qual, o ex-governador Sérgio Cabral e os ex-secretários Regis Fichtner e Júlio Lopes foram denunciados por irregularidades na Linha 4 do metrô. Assim como, 15 empresas, como Odebrecht, Queiroz Galvão e Carioca, também acusadas no processo.

Os envolvidos fariaram o contrato com o estado, com consentimento da cúpula do governo e de funcionário público, de maneira que permitiu a subcontratação integral da concessão da Linha 4, licitada em 1998. Esses contratos aditivos, devido suas irregularidades, provocaram superfaturamento e sobrepreço da obra.

O MP-RJ estimou que o dano ao erário ficou em torno de R\$ 3,8 bilhões.⁷² Assim, em suma, a licitação foi feita em 1998, as obras da linha 4 do metro iniciaram em 2010, e sua inauguração em 2016, no entanto, a ação de improbidade só foi ajuizada em 2019. Ou seja,

⁷⁰Disponível em < <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em 16 out. 2019.

⁷¹Disponível em < <http://portal.trf2.jus.br/portal/consulta/resconsproc.asp>>. Acesso em 16 out. 2019.

⁷²REVISTA CONSULTOR JURÍDICO. MP-RJ move duas ações de improbidade administrativa contra Sérgio Cabral. 3 abr. 2019. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2019-abr-03/mp-rj-move-duas-acoes-improbidade-administrativa-cabral>>. Acesso em: 17 out. 2019.

ainda falta muito para ser feito o ressarcimento de irregularidades que foram inicialmente cometidas 21 anos atrás.

Portanto, não é difícil concluir que o lapso temporal entre a conduta infratora e o ressarcimento ao erário é significativamente grande. Podendo ser geradas por diversos fatores, como os fatores descritos em tópico anterior. É fato que, o problema existe, e está prejudicando a boa-gestão da coisa pública, e os serviços públicos que deveriam estar sendo disponibilizados à população.

Importante deixar claro que, apesar de não existir um consenso e um cálculo preciso sobre o custo da corrupção para o Brasil, é certo e unânime que se trata de valor altíssimo. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), no ano de 2010, chegou a realizar um estudo, chegando à conclusão que o "custo médio da corrupção no Brasil é estimado entre 1,38% a 2,3% do PIB, isto é, de R\$50,8 bilhões a R\$84,5 bilhões"⁷³. Nesse cálculo, são bilhões de reais que deixaram de ser aplicados em setores essenciais para população, para serem desviados para contas particulares.

Dessa forma, é natural que procuremos uma solução para essa demora. Nada mais promissor que seguir o comando constitucional que define a ação de ressarcimento como imprescritível. Não importando, então, o tempo que demora para Administração Pública para buscar a reparação dos seus cofres, pois sua pretensão não possui prazo de validade.

3.3. Imprescritibilidade como possibilidade de garantia do ressarcimento integral ao erário

A disciplina administrativa confere à Administração Pública uma gama de prerrogativas para a persecução do interesse público, incluindo prerrogativas processuais, que assenta a Administração Pública em posição de superioridade em relação aos administrados.⁷⁴

Dessa maneira, no confronto entre a segurança jurídica da relação formada entre o Estado e o agente público causador do ilícito administrativo e a moralidade e preservação do

⁷³IOFIESP. Índice de Percepção da Corrupção - 20] O. DECOMTEC. Área de competitividade, ago. 2011.

⁷⁴ MOURA, Emerson Affonso da Costa. Erário Público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. A segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, vol 1, n. 2, 2014.

patrimônio público, diante dos princípios abalizadas pela Constituição, deve prevalecer a imprescritibilidade, a hipótese mais favorável ao bem comum⁷⁵.

O princípio da moralidade, imposto aos agentes administrativos e terceiros para a proteção da conduta ética e a boa gestão da coisa pública, é protegido no art. 37, caput da CRFB/88.

Nesse sentido, o legislador descreve consequências à prática de atos ímprobos: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O ressarcimento ao erário é fundamental para a proteção do patrimônio público, trata-se de garantia constitucional, conforme art. 37, §5 da CRFB/88. A imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário faz parte de um aparato legislativo criado para garantir a indisponibilidade do interesse público. Importante, ressaltar as palavras de Carvalho Filho:

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 da permanente instabilidade das relações jurídicas, **justifica-se a sua adoção quando se trata de recompor o erário, relevante componente do patrimônio público e tesouro da própria sociedade**. Apesar da dicção constitucional, há interpretação no sentido da imprescritibilidade da pretensão, sob o argumento de supressão do direito de defesa relativamente ao autor do dano, eis que teria ele que guardar documentação probatória por tempo além do razoável. Com a vênua devida, não abonamos essa linha de pensamento. **Se o agente lesou o erário, que espelha a face patrimonial da sociedade, é justamente a ele que devem ser atribuídos os ônus probatórios, inclusive a guarda indefinida dos respectivos elementos**. Não fosse assim, e estaria esvaziado o princípio constitucional da proteção ao patrimônio público.⁷⁶ (Grifou-se)

As palavras acima de Carvalho Filho ilustram o motivo da imprescritibilidade com relação as ações de ressarcimento. Fica claro que, é muito mais urgente para a sociedade a recuperação dos valores desviados, não se pode esvaziar os princípios que protegem a Administração Pública, as prerrogativas foram criadas em prol da sociedade.

⁷⁵ MANCUSO, Rodolfo de Camargo; TARTUCE, Fernanda. **Prescreve a pretensão ao ressarcimento por improbidade administrativa?** in CHEIM JORGE, F. (org.) Temas de Improbidade Administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 452.

⁷⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Lumen Juris. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1123.

Não há discussão quanto ao fato da prescrição ser a regra no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, pela leitura do art. 37, §5 da CRFB/88, fica claro que o legislador quis criar a exceção para ação de ressarcimento, pois, havendo prejuízo ao patrimônio público, o ressarcimento é fundamental para efetiva tutela do patrimônio público. Sobre isso, Emerson Garcia afirma:

[...] é voz corrente que o art. 37, § 5o, da Constituição dispõe sobre o caráter imprescritível das pretensões a serem ajuizadas em face de qualquer agente, servidor ou não, visando ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. A lei compete estabelecer os prazos de prescrição para os ilícitos praticados “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. Há, portanto, uma evidente dicotomia de tratamento em relação à punição e à recomposição. Como consequência, tem-se que somente as demais sanções previstas nos feixes do art. 12 da Lei de Improbidade serão atingidas pela prescrição, **não o ressarcimento do dano (material ou moral)**, o qual poderá ser a qualquer tempo perseguido.⁷⁷(Grifou-se)

Como ficou demonstrado no capítulo anterior, a jurisprudência nos tribunais superiores, apesar de tentarem restringir sua aplicação, entendem pela imprescritibilidade, visto o claro comando constitucional.

Além do STJ e do STF, o Tribunal de Contas da União, em sua Súmula 282, também entende pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário.

Em complemento, existem recomendações internacionais sobre o assunto, a exemplo do art. 29 da Convenção das Nações Unidas contra corrupção, ratificada pelo Brasil, que dispõe: "Cada Estado Parte estabelecerá, quando proceder, de acordo com sua legislação interna, um prazo de prescrição amplo para iniciar processos por quaisquer dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção (..)", que, por sua vez, complementa o art. 51 da mesma convenção, que prevê a recuperação dos ativos da corrupção como princípio fundamental.

Dessa forma, levando em conta a dificuldade e a morosidade para finalizar os processos que investigam casos de improbidade administrativa, o Poder Constituinte Originário determinou a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário.

⁷⁷ALVES, Rogério; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 746-747.

Para que seja ajuizada as ações judiciais, é preciso que a investigação do processo administrativo sobre o dano ao erário e sua autoria termine. Qualquer ação que vise o ressarcimento ao erário, exige tempo, recursos humanos e financeiros.

Após o ajuizamento, é preciso produzir provas e garantir a ampla defesa e contraditório, e só em seguida, após decisão favorável a Administração Pública, poderiam penhorar o patrimônio dos agentes e perseguir o ressarcimento ao erário de fato.

E, mesmo assim, é provável que tenham dificuldades, pois terá discussão sobre o que poderá ser penhorado, e o agente fará o possível para manter seu patrimônio, inclusive livrar-se de imóveis, o que só dificulta o ressarcimento integral.

De acordo com a Advocacia Geral da União em parecer⁷⁸ apresentado no recurso extraordinário 852475 a média de tempo necessária para a aplicação da sanção disciplinar com base na improbidade administrativa é superior a 5 anos e, em 45,4% dos casos analisados, o prazo de 5 anos havia sido superado.

Ou seja, em quase metade dos casos, a Administração Pública perderia o seu direito de ter ressarcido os montantes desviados pela demora dos procedimentos investigatórios e problemas que existem na própria máquina pública.

No sistema jurídico e operacional que temos hoje, não será possível recuperar por inteiro todo o montante que foi retirado da Administração pública.

Assim, foi preciso que, em razão de todas as dificuldades de recompor o erário explicitadas neste trabalho, a Constituição garantisse o ressarcimento ao erário através da imprescritibilidade, para contrabalancear a morosidade que é tratar de atos de improbidade administrativa.

O CNJ registrou em 2017, R\$ 1.371.318.985,51 em condenações de ressarcimento integral do dano com relação às ações de improbidade administrativa. Se as ações de

⁷⁸Recurso Extraordinário n. 852.475. Rel. Min. Alexandre De Moraes, julg. em 14 jun. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/agu-afirma-ressarcimento-cofres.pdf>>. Acesso em: 12 de set. 2019.

ressarcimento fossem prescritíveis, o valor seria consideravelmente menor e muito dinheiro público deixaria de retornar ao patrimônio da Administração Pública.

Segundo o parecer da AGU mencionado acima:

(...)o sistema brasileiro atual de apuração dos atos de improbidade administrativa para fins de composição do dano ao **erário não comporta atuação célere o suficiente a permitir um prazo tão curto de extinção da pretensão**. Ademais, some-se a esse fator a dificuldade de ressarcimento dos cofres estatais mesmo após as condenações judiciais, ante os entraves que a própria máquina pública ainda enfrenta.⁷⁹(Grifou-se)

O parecer da Advocacia Geral da União demonstra a preocupação com o tema, visto que existem muitos impedimentos para celeridade, como os que já foram ditos em tópico anterior.

Barroso, em plenário do Recurso Extraordinário n. 852475, disse acreditar que a prescrição "não produz o melhor resultado para a sociedade". No seu entendimento, as ações de ressarcimento demoram devido à complexidade das investigações e da demora do processo penal. "É preciso entender que o ressarcimento ao erário não é sanção. Devolver o que não deveria ter tomado, não é sanção", afirmou, no voto.

Dessa forma, a imprescritibilidade não é uma solução, mas um mecanismo de garantia, levando em consideração a morosidade em todas as fases antes do efetivo ressarcimento ao erário. Garante que, a Administração Pública tenha o tempo necessário para finalizar as etapas e impede que os autores dos ilícitos se beneficiem pelo decurso do tempo da elucidação dos fatos.

⁷⁹Recurso Extraordinário n. 852.475. Rel. Min. Alexandre De Moraes, julg. em 14 jun. 2018. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/dl/agu-afirma-ressarcimento-cofres.pdf>>. Acesso em: 12 de set. 2019.

CONCLUSÃO

A criação das Leis nº 8.429/92 e 12.846/2013 foram marcos positivos para melhor controle da Administração Pública e de sua moralidade. Porém, ao examinar sua efetividade, percebeu-se que o valor total dos montantes desviados é significativamente maior do que o montante que retorna para os cofres públicos.

Como explicado no trabalho, a morosidade do ressarcimento ao erário dos casos de improbidade administrativa é o que causa esse déficit. Por isso, esse trabalho entende pela necessidade da aplicação da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

O propósito do presente trabalho foi demonstrar a demora do ressarcimento ao erário e explicar por que a imprescritibilidade é essencial para que o ressarcimento integral possa ocorrer de fato.

Deste modo, apresentou-se uma análise bibliográfica e jurisprudencial para comprovar a demora do ressarcimento, a aplicabilidade da imprescritibilidade, e a importância do comando constitucional do art. 37, §5 da CRFB/88 para o interesse público.

Verificou-se, no decorrer na elaboração do presente trabalho, dificuldade em identificar com precisão as causas da demora do ressarcimento ao erário. Não só há fatores externos como a falta de comunicação entre os órgãos públicos, como a demora do processo judicial, mas também fatores internos, como a própria natureza das condutas ímprobas. Por isso, foi restou demonstrado a gravidade do problema através de pesquisas realizadas por órgãos públicos e privados e apresentadas aqui, destacando as mais importantes causas e as próprias características dos processos que envolvem a recuperação desses ativos desviados do Poder Público.

Além disso, descobriu-se que a morosidade é o principal fator para a falta de efetividade na aplicação das leis federais mencionadas neste trabalho. Consequentemente, a sociedade brasileira sofre com os rombos causados pela corrupção, o que acaba provocando um sentimento de impunidade cada vez maior.

Assim, foi explicado que a imprescritibilidade funciona como elemento garantidor, pois não importando a complexidade do processo, a Administração Pública terá tempo para produzir as devidas provas, que, em seguida, serão apresentadas no curso da ação de ressarcimento.

Ressaltando que, mesmo num país no qual a regra no ordenamento jurídico é a prescrição, a ação de ressarcimento, na qual a matéria tratada é de interesse público, a imprescritibilidade torna-se, não só razoável, mas essencial.

Ou seja, nas hipóteses que o ato de improbidade gerar danos ao erário, sobre a sanção de ressarcimento não incidirá os prazos prescricionais estabelecidos na Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção.

Isso porque, não se pode beneficiar o infrator em detrimento da sociedade, estaria em desacordo com a supremacia do interesse público. Assim como, não se pode prejudicar o poder, e o dever, da Administração de reparação dos danos.

Por meio deste trabalho, após análise dos casos concretos, foi possível visualizar a magnitude do problema. E mesmo com os avanços tecnológicos e jurídicos que existem atualmente, não está sendo possível acelerar as etapas de maneira que haja uma restituição mais equivalente aos danos.

Após a exposição de conceitos sobre a lei de improbidade e lei anticorrupção, foi feita a relação entre elas, dando foco à ação de ressarcimento ao erário, sanção aplicada em caso de lesão ao erário e enriquecimento ilícito nas duas leis. Em ambas legislações, a incidência do problema levantado neste trabalho é alarmante.

Não se pode ignorar o fato que essa ação é necessária para que ocorra a restituição do patrimônio público, e como restou demonstrado, grande parte do que é desviado, não é restituído.

O estudo jurisprudencial no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, mostrou que, apesar de aplicarem a imprescritibilidade para ação de ressarcimento, estão tentando limitar ainda mais sua aplicabilidade.

Ao mesmo tempo, conforme estudos citados neste trabalho, a morosidade está provocando a impunidade para os casos de improbidade administrativa. Além da falta de celeridade nos processos por fatores do próprio Poder Público, os atos de improbidade envolvem muitos fatores, tornando-o complexo, o que demanda mais tempo para ser apurado e, finalmente, ajuizado. O que foi demonstrado pela análise de casos concretos.

Sendo assim, como garantir que esse montante lapidado do patrimônio público volte para o Poder Público? Em um contexto de morosidade, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, é preciso aplicar a imprescritibilidade para não limitar a aplicação das sanções, não prejudicar as investigações e não impedir que o patrimônio público seja reconstruído.

Com efeito, arranjar soluções para a demora de ressarcimento não é uma tarefa simples pela dificuldade de identificação das causas. O trabalho não sugeriu soluções, nem entrou neste mérito, visto que aqui buscou-se demonstrar a utilidade da imprescritibilidade nessas circunstâncias.

Portanto, conforme demonstrado ao longo deste trabalho, conclui-se que a demora da ação de ressarcimento não é facilmente resolvida, por isso o próprio legislador constituinte criou a exceção para ações de ressarcimento. Claramente, com a intenção de proteger o patrimônio público e garantir o ressarcimento integral do erário ao longo do tempo.

Assim, com base no estudo da doutrina e da jurisprudência, há necessidade da imprescritibilidade no caso das ações de ressarcimento, o que tornar possível o preenchimento das lacunas deixadas pela ausência de solução imediata do problema da morosidade.

Portanto, a (im)prescrição é um fator decisivo entre a impunidade e os direitos fundamentais da sociedade. Por isso, a imprescritibilidade transforma-se em característica garantidora do ressarcimento ao erário.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Tatiana Luzia Rodrigues de. **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário — um estudo à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. TCEMG, Belo Horizonte, v. 36, n. 2, p. 80-96, jul./dez. 2018.
- ÁVILA, Humberto. Repensando o “Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular”. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado – RERE**, Salvador, n. 11, set./out./nov. 2007. Disponível em: <<http://www.fliphtml5.com/fdns/yvgj/basic>>. Acesso em: 4 jul. 2019.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria geral do dano**. São Paulo: Atlas, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BEDÊ JÚNIOR, Américo; SENNA, Gustavo. **Princípios do Processo Penal Entre o garantismo e a efetividade da sanção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- BEDEQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada: tutelas sumárias e de urgência**. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BESSA NETO, Luis Irapuan Campelo. Prescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário decorrentes de ato de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 18, n. 204, p. 42-53, fev. 2018.
- BEVILAQUA, Clóvis. **Teoria Geral do Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Rio, 1980.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BORDA, Daniel Siqueira. **Posicionamento do TCU sobre a “imprescritibilidade” das medidas ressarcitórias**. Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n. 112, jun. 2016. Disponível em < https://www.justen.com.br/pdfs/IE112/TCU-imprescritibilidade-acoessarcitorias.pdf?utm_source=ie&utm_medium=mail&utm_campaign=ie112>. Acesso em: 29 mar. 2017.
- BRANDÃO, J.; OLIVEIRA, F. L. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI). **Revista CNJ**, Brasília, v. 2. p. 24-32. 2017. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d85ge3b30d14e4446ee36h4cOeOd.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2019.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Brasília: Senado, 1998.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 18 abr. 1991. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm> Acesso em 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de janeiro de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em < <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/tributario/lei8429.htm>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 1 de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 ago. 2013. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em 14 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg-Ag n. 695.351/MG; Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 2005/0122416-8, Relator Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 17 nov. 2005, DJ de 19 dez. 2005, p. 348. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.c lap.+e+@num=%27810785%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27810785%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.c lap.+e+@num=%27810785%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27810785%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)>. Acesso em: 3 de setembro de 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.138.523/DF, 2009/0085821-1. Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23 fev. 2010, DJe 04 mar. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.107.840/ PR, 2008/0267018-7, Primeira Turma, Relator Ministro Teori Zavascki, julgado em 6 abr. 2010, DJe 13 abr. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 254418/RJ, Relator Ministro Aldir Passarinho Jr., Quarta Turma, julgado em 11 jun. 2001, DJe 11 jun. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 406.545/SP; Recurso Especial n. 2002/0007123-6, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 21 nov. 2002, DJe de 9 dez. 2002, p. 292; RSTJ, v. 169, p. 214.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 662.844/SP. Primeira Seção. Relator Ministro Hamilton Carvalhido, julgado em 13 dez. 2010, DJe de 1 fev 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 909.446/RN, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 6 abr. 2010, DJe de 22 abr. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 928.725/DF, Relator Ministro Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 26 mai. 2009, DJe de 5 ago. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 991.102/MG, Relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 8 set. 2009, DJ de 24 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.056.256/SP, Relator Ministro. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 16 dez. 2008, DJ de 4 fev. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.107.833/SP, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 8 set. 2009, DJ de 18 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.185.461/PR, Relatora Ministra. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado. em 1 jun. 2010, DJe de 17 jun. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.197.330/MG. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 21 mai. 2013, DJe: 12 jun. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.472.944/SP. Relatora Ministra Diva Malerbi, Segunda Turma, julgado em 21 jun. 2016, DJe de 28 jun. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1737648/SP, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11 set. 2018, DJe de 21 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 3585 AgR, Relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, julgado em 2 jun. 2014, DJe de 28 dez. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição nº 3240 AgR/DF, Relator Ministro Roberto Barroso. Disponível em <www.stf.jus.br>. Acesso em 19 de agosto de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 852.475/SP, Relator origem Ministro Alexandre de Moraes, Relator para acórdão Ministro Edson Fachin, julgado em 8 ago. 2018. Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/agu-afirma-ressarcimento-cofres.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado e patrimônio público. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 10, n. 36, jan./mar. 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manuel de Direito Administrativo**, 25 ed. Ver., atual. e ampla. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. _____. 28 ed. Ver., atual. e ampla. São Paulo: Atlas, 2015.

_____. _____. 29. ed. São Paulo: Atlas. 2015.

_____. _____. 30 ed. São Paulo: Atlas, mar/jun 2016.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações Sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas: Lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil: parte geral, volume 1**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. 100 maiores litigantes. Brasília, 2011. Disponível em < https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

_____. Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Coordenação Luiz Manoel Gomes Júnior, equipe Gregório Assegra de Almeida. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.

COPOLA, Gina. Os vinte e cinco anos da Lei de Improbidade Administrativa e o Estado Democrático de Direito. Uma reflexão sobre os temas de relevância. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 24-30, nov. 2017.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e Processo; uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal)**. São Paulo: RT, 1997.

CUÉLLAR, Leila; PINHO, Clóvis Alberto Bertolini de. Reflexões sobre a Lei Federal nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 12, n. 46, p. 131-170, abr./jun. 2014.

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

DECOMTEC Área de Competitividade. Índice de Percepção da Corrupção – 2010. FIESP, ago. 2011. Disponível em < <https://sitefiespstorage.blob.core.windows.net/uploads/2012/05/indice-de-percep%C3%A7%C3%A3o-da-corrup%C3%A7%C3%A3o-2011.pdf>>. Acesso em 10 out. 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Editora Altas, 2002.

_____. _____. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. _____. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUARTE, Francisco Carlos (Orgs.). **Constitucionalismo em Debate: uma homenagem aos 30 anos de pesquisa e docência de Sérgio Cademartori**. Vol. 2. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

ESTEFAM, André. **Direito penal: parte geral**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Doutrina, Legislação e Jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008

_____. _____. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAZ, Luciano. Reflexões sobre a Lei n. 12.846/2013 e seus impactos nas relações público-privadas – Lei de improbidade empresarial e não lei anticorrupção. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 47, p. 33-43, out./dez. 2014.

_____. **Resenha Legislativa sobre a Lei 12.846/2013** — lei de improbidade empresarial. Fórum de Direito Municipal e Gestão das Cidades: FMGC, ano 1, n. 2, p. 89 et. seq., nov./dez. 2013.

FIESP. Relatório Corrupção: Custos Econômicos e Propostas de Combate, mar. 2010. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/>>. Acesso em: 18 set. 2019

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil**: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual. Brasília: Enap, 2016.

FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. Disponível em < <http://www.raul.pro.br/artigos/improb.pdf>>. Acesso em 20 set. 2019

GABARDO, Emerson. **A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário**. 2016. Disponível em < <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca>>. Acesso em: 21 set. 2019

_____. A prescritibilidade da ação de ressarcimento ao Erário em razão de atos de improbidade administrativa. **Revista Jurídica**, vol. 01, n°. 50, Curitiba, pp. 514-543, 2018.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

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

_____. _____. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. volume I: parte geral. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Vinicius Batista; ANDRADE, Daniela Meirelles. A corrupção na perspectiva durkheimiana: um estudo de caso da Operação Lava Jato. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar/abr. 2019

GONÇALVES, Tiago Moreira. **O dano reflexo e sua legitimidade ativa**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

- GRECO, Rogério. **Curso de direito penal**: parte geral. 14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. volume II. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 266, mai/ago. 2014, p. 125-166.
- LEMES, Alexandre Barbosa; BORIN, Roseli. **As sanções da lei de improbidade administrativa**. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1e9f65024cd764a3>>. Acesso em 04 nov 2016.
- LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria, jurisprudência e mais de 500 questões**. 4 ed revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo; TARTUCE, Fernanda. Prescreve a pretensão ao ressarcimento por improbidade administrativa? in CHEIM JORGE, F. (org.) **Temas de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- MANUAL Prático de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância - Corregedoria- Geral da Advocacia da União. 1.ed. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2015. Disponível em <[http://www.agu.gov.br/unidade/cgau; Menu "Publicações"](http://www.agu.gov.br/unidade/cgau; Menu)>. Acessado em: 29/10/2018.
- MARIANO, Cynara Monteiro. A boa-fé e o direito adquirido como obstáculos ao ressarcimento ao Erário diante da rescisão de sentenças judiciais: o caso dos planos econômicos. **Revista Controle**.Tribunal de Contas do Estado do Ceará, 2013.
- MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **Efetividade do Processo e Tutela de Urgência**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, 9 ed, n. 100, abr. 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- _____._____, 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo; FREITAS, Rafael Verás de. A Juridicidade da Lei Anticorrupção - Reflexões e interpretações prospectivas. **Revista Fórum Administrativo**. Ano

14, n. 156, fev 2014. Disponível em < https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2014/01/ART_Diogo-Figueiredo-Moreira-Neto-et-al_Lei-Anticorrupcao.pdf>. Acesso em 24 de ago. 2019

MOREIRA NETO; Diogo de Figueiredo; GARCIA, Flávio. A principiologia no direito administrativo sancionador. **Revista Brasileira de Direito Público** - RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out. / dez. 2013.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Erário Público, dever de regresso e prescrição administrativa: a indisponibilidade do interesse público vs. A segurança jurídica na ação de ressarcimento proposta pelo Estado. **Revista de Direito Administrativo**. vol. 1, n. 2, p. 454-470, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. São Paulo: Método, 2012.

NUNES, Raphael Marcellino de Almeida. Controle externo e os impactos da nova Lei Anticorrupção. **Revista Culturas Jurídicas**, Niterói, vol. 3, n. 6, 2016.

OLIVEIRA, Luciano Moreira de. Autonomia da ação de responsabilidade de pessoas jurídicas no Brasil com fundamento na Lei n. 12.846/2013. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 147-163, set./dez 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. O sistema brasileiro de combate à corrupção e Lei n. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 12, n. 44, p. 9-21, jan./mar. 2014

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2006.

PEREIRA, Wilson Medeiros; SILVA, Marco Felipe Durães. A (In)eficácia do sistema prescricional da Lei de Improbidade Administrativa e a sua releitura na perspectiva da teoria da actio nata. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 45, n. 144, Junho, 2018.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Teoria geral do processo civil contemporâneo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RAMOS, André de Carvalho (coord); DE PAULA, Allan Versiani et. al. **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário**. Brasília : Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

RECH, Talyz William. Aplicação do direito administrativo sancionador no combate à corrupção. **Rev. Jur. do Min. Públ. Catarin.**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 158-188, jun./nov. 2018.

RECKZIEGEL, Tânia. **O Estado como promotor dos direitos e garantias fundamentais**. 2012 Disponível em < <https://trt-4.jusbrasil.com.br/noticias/100456238/artigo-o-estado-como->

promotor-dos-direitos-e-garantias-fundamentais-por-tania-reckziegel-desembargadora-do-trabalho-da-4-regiao>. Acesso em: 10 set. 2019.

REIS, Jair Teixeira dos. Controle Externo da Administração Pública na Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 4, n. 2, julho-dezembro 2017.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria geral do processo**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SALLES, Alexandre Aroeira. Ação de improbidade, controle externo e economicidade – as diferentes consequências jurídicas entre a atuação administrativa ilegal e a antieconômica (ou irregular). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 271, p. 223-250, jan./abr. 2016.

SILVA, José Lucas dos Santos; VASCONSELOS, Waleska B. de C. Dano reflexo nos atos de improbidade que importam lesão ao erário. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 31-49, nov. 2017.

SILVA JÚNIOR, Arnaldo. Os limites da responsabilidade administrativa dos agentes públicos nos processos administrativos dos Tribunais de Contas: a necessidade da individualização de conduta como garantia da ampla defesa. **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 17, n. 201, p. 9-15, nov. 2017..

SOUSA, Fátima Gilda Ferreira Almeida de. A natureza das sanções aplicadas pela lei de improbidade. Disponível em <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7>>. Acesso em: 25 out. 2019

VORONOFF, Alice. Direito administrativo sancionador: um olhar pragmático a partir das contribuições da análise econômica do direito. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, p. 107-140, jan./abr. 2019.