

DANO AO ERÁRIO PÚBLICO, A RELAÇÃO JURÍDICA PRESCRICIONAL E O ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL*

DOMINGUES JÚNIOR, Edilson Andrade
Faculdade Santa Lúcia
edilsonandradedominguesjr@gmail.com

SEIXAS, Henrique Francisco
Faculdade Santa Lúcia
hfseixas@yahoo.com.br

RESUMO

A Lei 8.429/92, que rege sobre a improbidade administrativa, relacionou genericamente as modalidades de atos considerados improbos (artigo 9º, 10 e 11), as penas (artigo 12) as quais podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente e, por fim, o prazo prescricional (artigo 23, inciso I) para que essas sanções contidas na respectiva lei possam ser aplicadas por ação judicial competente. Entretanto, a própria Lei de Improbidade Administrativa (LIA) traz prazo prescricional para que se possa punir o agente público pelo cometimento do ato de improbidade, concedendo à parte lesada/autora o prazo de cinco anos para a propositura da ação civil de improbidade. Nesse contexto, no ano de 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) manifestou, com efeito de repercussão geral, o entendimento em relação ao disposto no artigo 37, § 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), de que os atos de improbidade administrativa eivados de dolo que causarem prejuízo ao erário e que deste prejuízo derivar a obrigação de ressarcir, torna-se imprescritível. Ademais, configura-se apenas prescritíveis em cinco anos os atos

*Este artigo é parte integrante de Trabalho de Conclusão de Curso do curso de Direito, Faculdade Santa Lúcia, apresentado pelo aluno Edilson Andrade Domingues Júnior em setembro de 2019, e desenvolvido sob orientação de Prof. MSc. Henrique Francisco Seixas.

de improbidade que não possuem o condão de ressarcimento do prejuízo de ato doloso causado ao erário. Partindo-se de tais premissas, denota-se um impacto nas relações jurídicas, tendo em vista que a própria lei 8.429/92 indica o prazo prescricional dos ilícitos causados pelos agentes públicos. Nesse sentido, a própria CF/88 trouxe taxativamente os crimes que são considerados imprescritíveis, a exemplo do crime de racismo, e a ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Logo, a inobservância de estipulação mínima de prazo prescricional para que o agente público seja punido judicialmente para ressarcir o dano ocasionado, face à improbidade cometida, leva a uma exacerbada violação a razoabilidade das relações jurídicas. Em suma, o presente artigo tem por objetivo demonstrar que as ações ajuizadas fora do prazo mencionado na LIA estariam, em tese, alcançadas pela prescrição, com respaldo no princípio da segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: *direito administrativo; improbidade administrativa; sanções; ressarcimento ao erário; prescrição.*

INTRODUÇÃO

O estudo do prazo prescricional para a propositura de ação civil de improbidade administrativa, causada por agentes públicos em casos que haja a necessidade de ressarcimento ao erário, motivado por dano, enriquecimento ilícito e ou violação aos princípios da Administração Pública é de extrema importância, devido aos fatos noticiados diariamente. A discussão principal versa sobre as ações ajuizadas para o ressarcimento do dano ocasionado ao erário público posteriormente ao prazo de cinco anos, conforme dispõe a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) nº 8.429/92 em seu artigo 23, inciso I.

Ressalta-se que a LIA dispõe sobre as sanções e penalidades aplicáveis aos agentes públicos que exercem função na Administração Pública direta e indireta.

O objeto do presente artigo é demonstrar que as ações ajuizadas fora do prazo mencionado na LIA estariam, em tese, alcançadas pela prescrição, com respaldo no princípio da segurança jurídica. Contudo, embora a norma constitucional tenha estabelecido prazos de prescrição para os ilícitos, houve

ressalvas quanto às respectivas ações de ressarcimento. Em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que as ações de ressarcimento ao erário proveniente de atos dolosos de improbidade são imprescritíveis, conforme interpretação extraída do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal de 1988.

A esse respeito é preciso considerar que o Poder Judiciário pacificou o entendimento de que, a partir de interpretação da norma constitucional, as ações que versarem sobre a lesividade dolosa ocasionada ao erário pelos agentes públicos devem ser ressarcidas independentemente do lapso estabelecido na lei e do prazo prescricional do artigo 23, inciso I da LIA.

A interpretação adotada pelo Poder Judiciário vem gerando discussões quanto à imprescritibilidade, por afrontar o princípio da segurança jurídica e o próprio instituto da prescrição, pois nenhuma relação jurídica deve ser eterna.

Portanto, é de extrema importância identificar se as decisões exaradas pelos tribunais são violadoras dos princípios que resguardam as relações jurídicas existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Sua violação acarreta o enfraquecimento dos princípios do direito e a arguição de dúvidas quanto ao possível prazo prescricional.

Por fim, compreende-se que as ações referentes aos atos de improbidade que lesaram dolosamente os cofres públicos, atualmente são consideradas imprescritíveis. Por outro lado, o ordenamento jurídico brasileiro dispõe que nenhuma relação jurídica poderá ser eterna e que deve haver um prazo mínimo legal de prescrição para que a parte legítima possa promover o ajuizamento da ação. A inércia ocasionará lapso infundável, com a possibilidade de que os interessados ingressem com a respectiva ação no momento oportuno.

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A sociedade brasileira sempre enfrentou grandes embates contra a improbidade administrativa, geradora de retrocessos no Estado democrático de Direito. São inúmeras as matérias jornalísticas sobre denúncias e ações judiciais movidas em face daqueles que compõem a máquina estatal, por atos e condutas evadidos por má-fé, dolo e desonestidade, consubstanciadores de violação das leis e dos princípios fundamentais da Administração Pública.

Neves e Oliveira (2015) ensinam que a corrupção, historicamente diagnosticada no Brasil, pode ser explicada pelo conceito diverso da probidade, com etimologia de honradez, honestidade e integridade. A improbidade deriva de atos ilícitos, dolo e má-fé, que são praticados por agentes públicos

ou terceiros em face das entidades públicas ou privadas gestoras de recursos financeiros públicos. Por suas ações, acarretam lesão ao erário, assim como violação aos princípios que norteiam a Administração Pública e que causa enriquecimento ilícito.

Para Remedio (2018), a improbidade administrativa tem como elemento fundamental revelar a qualidade do homem no exercício ou em decorrência de sua função na atividade pública, por condutas omissivas ou comissivas. Trata-se de ato ilegal, imoral e contrário aos princípios basilares da Administração Pública, qualificado por desonestidade e má-fé do agente e de terceiro que concorra para a prática ímproba.

Barreto (2015) ensina que a improbidade pode ser conceituada como toda conduta tipificada em lei, cujo conteúdo atente contra os deveres de honestidade, retidão e moralidade na condução prioritária da Administração Pública. Por consequência, viola frontalmente o tipificado em lei e os princípios norteadores dessa matéria.

Nesse sentido, Rosa (2001, p. 204) define a improbidade como “[...] designativo da chamada corrupção administrativa ou, tecnicamente, fato jurídico decorrente de conduta humana, positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários”.

São dois elementos básicos para a caracterização do ato ímprobo administrativo cometido pelo agente público. Deve, portanto, ter natureza civil e tipificação na Lei Federal. O primeiro elemento é que os atos de improbidade decorrem da redação constitucional, que deixa cristalina a distinção entre as responsabilidades civil e penal. O último elemento refere que somente será punido o agente público se o ilícito praticado estiver tipificado na Lei nº 8.429/92. A lei ora citada não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral voltada para a corrupção. (MORAES, 2009).

Mattos (2014) aponta que é vital a dissociação entre mera ilegalidade e singelos erros. Não se pode associá-los ao ato considerável ímprobo, tornando-se indispensável a profunda análise do substrato da má-fé e a intenção dolosa do ato do agente público.

Em resumo, a improbidade administrativa é derivada da conduta humana daqueles que detêm cargo, emprego ou função na Administração Pública, direta ou indireta. Também se refere àqueles que não são considerados agentes públicos, mas que induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo e que se beneficiem sob qualquer forma. Há a violação da boa prática administrativa, da probidade, da boa-fé, da honestidade e do dever principal, que é o interesse público, consubstanciado na inobservância do estrito dever legal de obediência às normas, aos princípios e às regras existentes.

3. RELAÇÃO JURÍDICA PRESCRICIONAL

3.1 Conceito de prescrição

O instituto da prescrição é definido como medida de ordem pública e proporciona segurança às relações jurídicas, para assegurar, no lapso temporal, a prestação devida em virtude de um descumprimento legal. Mediante o descumprimento de ordem legal de direito subjetivo, o titular da pretensão deverá exercê-la no prazo legal. Violado o direito, nasce o direito de exigir em juízo a pretensão cabível. (DINIZ, 2014).

Venosa (2014) ensina que a influência do tempo nas relações jurídicas abrange todos os campos do direito público ou privado. Deste modo, é certo que o instituto da prescrição visa coibir a instabilidade nas relações jurídicas, estabelecendo limite e fim consagrados em lei para o exercício da pretensão em juízo pelo titular do direito violado. Na inércia, extingue-se o direito de ação, gerando a impossibilidade material de demandar em face do direito lesado.

Neste prisma, Pazzaglini (2009, p. 229) ensina que “a prescrição é a perda da ação atribuída a um direito, em razão da negligência de seu titular, que deixou de exercitá-lo durante certo tempo, sem ocorrência, neste período, de causa impeditiva, suspensiva ou interruptiva do seu curso”.

Extrai-se que o instituto da prescrição tem como regra fundamental estabelecer limites temporais àqueles que têm pretensão, não permitindo que se mantenha sem prazo limite para o exercício do direito de ação. Assim, a inércia é inimiga daquele que perde o prazo, tornando a pretensão extinta em virtude da sequela temporal estabelecida em lei.

Por derradeiro, a prescrição é imperativo de ordem pública para sistematizar a gradação de instabilidade generalizada. O lapso temporal inviabiliza a análise perfeita do conjunto probatório, desvigorando a lembrança dos fatos e esmaecendo a ânsia de punição. Portanto, a inobservância do tempo regulador da relação jurídica impede que surja em face do transgressor, o direito, tornando-se fator punitivo da negligência operada em face do detentor da ação, com o fim das relações jurídicas alcançadas pelo tempo e fulminando a pretensão (GARCIA; ALVES, 2014).

3.2 Prescrição no direito administrativo

As regras de prescrição recaem sobre o direito administrativo. Regulam, também, suas relações jurídicas, as quais devem se espelhar na

observância temporal, para que o detentor de direito não se torne inerte em razão do prazo prescricional.

A prescrição, no direito administrativo, estabelece prazo para variadas modalidades de ações que envolvam a Administração Pública. Para o presente trabalho, cabe abordar especificamente a prescrição estabelecida no artigo 23, inciso I, da LIA. Referido preceito de lei determina prazo prescricional específico para os atos de improbidade relacionados com os agentes públicos, possuidores de mandato, cargo em comissão ou função de confiança. As três modalidades apresentam semelhanças em comum, a exemplo da temporariedade, instabilidade no cargo, emprego ou função públicos e a inexistência de concurso público (NEVES; OLIVEIRA, 2015).

Nesse sentido, a LIA dispõe a respeito da prescrição:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança. (BRASIL, 1992, s.p.).

Para as sanções estabelecidas no artigo 12 e incisos da LIA, que dispõem sobre a aplicação de penas para os casos de prática de ato de improbidade administrativa, na modalidade de enriquecimento ilícito, com prejuízos ao erário público e violação aos princípios basilares da Administração Pública, valerá o prazo de cinco anos, exarado no inciso I, do artigo 23. A contagem inicia-se após o término do mandato, cargo e ou função públicos e se o prazo não for observado pelo autor da ação, poderá ocorrer a prescrição.

Entretanto, ressalva o ato e ou a conduta dolosa de improbidade realizados pelo agente público com dano ao erário, proveniente de uma das três espécies de improbidade (artigos 9º, 10 e 11), situação em que não se seguirá o lapso temporal do inciso I, do artigo 23.

A prescrição no direito administrativo, está sujeita a ressalvas por força do preceito constitucional do artigo 37, § 5º, tema que será abordado em tópico posterior, com observações quanto à ação de ressarcimento ao erário.

O agente público comete algum dos atos de improbidade (artigos 9º, 10 e 11), como já descrito no capítulo anterior, com dano ao erário na modalidade dolosa. Nesta situação, o prazo prescricional não se computará com base no artigo 23, inciso I, da LIA, porque o direito de ação será imprescritível. Assim, a ação destinada a reparar o dano ao erário público praticado pelo agente torna-se imprescritível, se for provada a configuração dolosa. (BRASIL, 1992).

Pazzaglini (2009) ensina que o prazo prescricional de cinco anos apenas atinge os atos de improbidade que não envolvam ressarcimento dos danos sofridos pelo erário público em decorrência de ato de improbidade. Se houver prejuízos ao erário público, a ação será considerada imprescritível, cabendo como autônoma por força de regra constitucional.

Remedio (2018) destaca que o agente público detentor de cargo comissionado tem a possibilidade de se manter no mesmo cargo. Se o agente público é escolhido por determinado prefeito para o cargo de secretário de determinada área, no qual é mantido com a reeleição, o prazo da prescrição para o ajuizamento da ação somente poderá ser contabilizado no final do período do mandato sucessivo. Assim, se algum ato de improbidade for praticado no primeiro mandato de secretário, o agente responderá a partir do final do segundo mandato.

Para Remedio (2018, p. 693):

Caso o agente venha a se manter em cargo comissionado por períodos sucessivos, “o termo a quo da prescrição relativa a ato de improbidade administrativa é o momento do término do último exercício, quando da extinção do vínculo com a Administração”. (grifo do autor)

Garcia e Alves (2014) expõem que a prática do ato de improbidade administrativa realizada pelo terceiro não integrante da Administração Pública também poderá se caracterizar quando realizada conjuntamente com o agente público. Outrossim, quando o ato de improbidade for praticado somente por terceiro em face da Administração Pública, os ditames legais da LIA não se aplicam, por mais grave que seja o ilícito. Mas quando estiver configurada a existência de ato ilícito entre o agente público e terceiros, haverá a aplicação das punições estabelecidas na LIA.

A respeito da aplicação da prescrição sobre terceiros, Barreto (2015, p. 413) sustenta que:

Apesar da omissão legislativa a respeito do tema, deve-se entender que o prazo de prescrição para a responsabilização de particulares que concorreram para a prática de improbidade deve ser, por analogia, o mesmo estabelecido como regra para os demais agentes, ou seja, de cinco anos.

Deste modo, o terceiro que concorre na prática do ato de improbidade com o agente público poderá ser responsabilizado com base na lei de improbidade administrativa. Não obstante, se verificado que somente

houve a realização do ato ímprobo por terceiro, não incidirá a prescrição administrativa. Caberá ação própria, haja vista que a lei de improbidade administrativa é voltada para punir os agentes públicos e os terceiros que concorrem simultaneamente na prática de improbidade em desfavor da Administração Pública. Assim, para punir o terceiro, imperiosa é a necessidade da presença do agente público na prática ilícita (NEVES; OLIVEIRA, 2015).

Por fim, o prazo prescricional para a aplicação das sanções estabelecidas na LIA, com ressalvas ao ressarcimento ao erário, findará em cinco anos. Começará a fluir depois do término do exercício do cargo em comissão, da função de confiança e do mandato públicos, acrescentando-se a regra prescricional aos ilícitos praticados por terceiros em conjunto com o agente público. Não são cabíveis as medidas da Lei nº 8.429/92 se o ato é praticado exclusivamente por terceiro não vinculado à Administração Pública.

3.3 Imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário

A ação de ressarcimento ao erário tem por escopo dar guarida aos legitimados a ingressar com ação civil de improbidade administrativa, visando a aplicação das penalidades do artigo 12 da Lei nº 8.429/92.

Mattos (2014) ensina que a ação de ressarcimento ao erário tem exigências para se instruir peça inicial acusatória. O escopo é evitar ações de improbidade ajuizadas sem provas plausíveis, preservando-se o princípio da segurança jurídica e os patrimônios moral e social do agente público. A própria LIA impõe tais limites, exigindo indícios suficientes da existência de ato de improbidade, conjuntamente com provas documentais ou justificações para que o juízo competente possa aceitar a ação em face do agente público.

O artigo 17, § 6º da LIA dispõe:

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (BRASIL, 1992, s.p.).

Neves e Oliveira (2015) esclarecem que a ação de ressarcimento ao erário possui natureza civil, e conta com peculiaridades procedimentais, como a legitimação ativa limitada e a fase de defesa prévia para a admissibilidade da ação. As penalidades previstas no artigo 12 da LIA não podem ser aplicadas ao agente público por outras ações.

Os sujeitos passivos são as partes que foram lesionadas pela prática de improbidade administrativa pelos agentes públicos, como sujeitos ativos. Nas ações de improbidade administrativa, os agentes públicos deverão figurar no polo passivo do processo.

Remedio (2018) ensina que, na ação de improbidade administrativa, a propositura caberá ao Ministério Público e à pessoa jurídica lesionada. Em outras palavras, o polo ativo da ação de improbidade administrativa configurar-se-á com a atuação do Ministério Público e da Administração Pública direta e ou indireta.

Pazzaglini (2009) afirma que a pessoa jurídica identificada no artigo 1º da LIA, que sofreu violação por ato considerado ímprobo, tem direito de ajuizar a ação civil de improbidade administrativa, desde que apresente fundamentos e provas para os fatos narrados.

A LIA, em seu artigo 17, determina que “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” (BRASIL, 1992, s.p.).

Se a ação não for intentada pelo Ministério Público, a LIA autoriza a pessoa jurídica interessada a propor a ação. Nesta hipótese, caberá ao Ministério Público ser o fiscal da lei e verificar se os atos e procedimentos processuais estão corretos.

A LIA, no artigo 17, § 4º, dispõe que “o Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade” (BRASIL, 1992, s.p.).

Barreto (2015) assenta que na ação de improbidade administrativa que visa o ressarcimento ao erário público, pode o autor (Ministério Público ou a pessoa jurídica) requerer antes da instauração e desde que demonstradas as exigências da lei, a aplicação de medida cautelar em face do agente público que pode ser de indisponibilidade, bloqueio, sequestro de bens e afastamento do agente de suas funções.

A LIA rege a propositura da competente ação para a aplicação das sanções impostas no artigo 12, e para o ressarcimento ao erário. Cabe às partes legitimadas intentar a ação com provas para demonstrar a configuração de ato de improbidade administrativa para que a peça inicial possa ser recebida, conjuntamente com pedidos cautelares.

A LIA prevê que a lesividade ocasionada ao erário público por ato de improbidade descrito nos artigos 9, 10 e 11, com as penalidades dos incisos I ao III do artigo 12, deverá ser ressarcida integralmente, desde que o prejuízo tenha efetivamente ocorrido.

A decisão que condena o agente ao ressarcimento integral do dano não é sanção em sentido estrito, mas sim medida ética e econômica em face da violação ao erário público. Não se limita a aplicar a penalidade de ressarcir, restando necessárias as demais sanções pela gravidade e extensão do dano (REMEDIO, 2018).

Garcia e Alves (2014) ensinam que o artigo 10 da LIA traz clara obrigatoriedade de ressarcimento integral do dano, e permite as modalidades de dolo ou culpa. Já os artigos 9 e 11 somente permitem o elemento subjetivo da conduta do agente, que é a dolosa. A título de exemplo, é possível que o agente público enriqueça apropriando-se de recursos públicos, o que atrairá a incidência do artigo 9º da LIA, cabendo, ressarcir o numerário subtraído.

Na ocorrência de ato de improbidade que culmine em necessidade de ressarcimento do dano na forma mencionada, se houver mais de um agente público envolvido, a responsabilidade será solidária entre eles (REMEDIO, 2018).

A CF/88, em capítulo próprio sobre a Administração Pública, em seu artigo 37, § 5º, ressalva, quanto ao ressarcimento ao erário, que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvados às respectivas ações de ressarcimento”. (BRASIL, 1988, s.p.).

O prazo prescricional determinado no artigo 23, inciso I, da LIA é de cinco anos e apenas atinge os atos ilícitos de improbidade que não envolvam a obrigatoriedade de ressarcimento de danos. Por outro lado, se o ato gerar a obrigação de se ressarcir o dano, a ação será imprescritível, por força de norma constitucional (PAZZAGLINI, 2009).

Pazzaglini, Rosa e Fazzio (1999, p. 213) aduzem que “o texto constitucional, pois, ao excepcionar as ações de ressarcimento em relação à regra geral da prescrição, tornou imprescritíveis tais ações contra agentes públicos que, ilicitamente, geraram lesão ao patrimônio público”.

O artigo 23, inciso I, da LIA não afronta o artigo 37, § 5º da CF/88. A norma infralegal confere prazo prescricional de cinco anos para as ações relativas aos ilícitos de ato de improbidade previstos nos incisos do artigo 12. Todavia, o mesmo não ocorrerá se do ato de improbidade envolver o dever de ressarcir o erário, não havendo que se falar em prescrição, conforme a norma constitucional (BARRETO, 2015).

Ao sujeito passivo da improbidade, na ação de improbidade administrativa, pode ser requerida a punição e, cumulativamente, o ressarcimento ao erário. Verificado posteriormente que as sanções estabelecidas nos incisos do artigo 12 da LIA, encontram-se prescritas, por inteligência do artigo 23,

inciso I, da mesma lei, poderá o titular prosseguir em ação autônoma quanto ao pedido de ressarcimento pelo prejuízo ao erário público.

Remedio (2018, p. 694) assevera que “[...] uma vez decretada a prescrição apenas em relação às sanções, admite-se o prosseguimento da ação de improbidade quanto ao pedido de reparação de danos”.

Em suma, a pretensão processual de ressarcimento ao erário em face de qualquer agente público, por disposição constitucional do artigo 37, § 5º, é imprescritível. Não se pode alegar a prescrição, mesmo que tenha ultrapassado cinco anos do prazo estabelecido na norma infralegal, exceto se envolver a obrigação de ressarcimento ao erário. A imprescritibilidade da reparação do dano visa a proteção ao patrimônio público, na modalidade de interesse difuso, pois afeta a coletividade, podendo ser requerida a qualquer tempo (GARCIA; ALVES, 2014).

3.4 Princípio da segurança jurídica

O princípio da segurança jurídica está em consonância com o relatado acima. A imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, por dano resultante da prática dolosa de improbidade administrativa pelo agente público, reflete no princípio em questão quanto à necessidade de se estabelecer lapso temporal para o ajuizamento de ações judiciais, diante da estabilidade e solidez das relações jurídicas.

Este princípio é essencial no Estado Democrático de Direito e faz parte do sistema constitucional. Em sintonia com a imprescritibilidade, o princípio em comento, busca a efetiva estabilidade e a certeza nos âmbitos social e jurídico. Evita-se transcender para a figura da instabilidade, com surpresas desconcertantes oriundas de situações jurídicas constituídas. A ordem jurídica corresponde a quadro normativo em que os indivíduos possam se orientar e evitar consequências imputáveis aos seus atos (MELLO, 2012).

Segundo Meirelles (2008, p. 99-100), sobre a importância do princípio em tela:

A ele está visceralmente ligada a exigência de maior estabilidade das situações jurídicas, mesmo daquelas que na origem apresentam vícios de ilegalidade. A segurança jurídica é geralmente caracterizada como uma das vigas mestras do Estado de Direito. É ela, ao lado da legalidade, um dos subprincípios integradores do próprio conceito de Estado de Direito.

Di Pietro (2008) sustenta que o princípio está na base das normas

sobre prescrição e decadência, visando trazer estabilidade e segurança aos prazos, para se evitar imprevisibilidade nas relações jurídicas.

É importante destacar que a não incidência de prazo prescricional para os casos de ressarcimento ao erário poderá prejudicar a estabilidade em que o princípio se funda. Os agentes públicos estarão em situação de incerteza e insegurança, mesmo diante da decisão do Supremo Tribunal Federal pela eternização da relação jurídica.

Osório (2005) citado por Neves e Oliveira (2015) ressalta a necessidade de se estabelecer prazo prescricional para ações em casos de ressarcimento ao erário público, mesmo que elevado. A imprescritibilidade é exceção à regra e gera intolerável insegurança jurídica, na opinião do autor (OSÓRIO, 2005).

O princípio da segurança jurídica abarca outros, como o da boa-fé, da razoabilidade e da estabilidade das relações jurídicas. Atuar como fator inibidor das incertezas do direito e das relações, situações e vínculos jurídicos (REMEDIO, 2018).

Nesse sentido, Ávila (2012, p. 679-680) aduz que:

[...] assim, a segurança jurídica é protegida constitucionalmente em várias de suas dimensões: segurança do Direito, pelo Direito, frente ao Direito, dos direitos e como um direito. Sua relevância é muito grande, o que se denota pelo modo como é protegida, pela insistência de sua proteção, pela independência de seus fundamentos e pela eficácia recíproca desses mesmos fundamentos.

Por fim, Coelho (2016) ensina que o princípio da segurança jurídica tem como escopo dar estabilidade às relações jurídicas, políticas e sociais. Sendo assim, sua efetividade visa assegurar o entendimento jurisprudencial e dar certeza à fruição dos direitos.

O Estado Democrático de Direito, sob a égide deste princípio, deve buscar prazo mínimo na interpretação do texto constitucional quanto à imprescritibilidade. Não pode arrastar no tempo, porquanto a estabilidade exarada pelo princípio é infundável relação jurídica para o agente público que praticou o ato de improbidade, por ter ocasionado dano ao erário.

3.5 Posição jurisprudencial

Sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário provenientes de ato de improbidade administrativa, é pacificado o entendimento nos Tribunais superiores no sentido da defesa ao dinheiro público

pela exceção da regra da prescritibilidade.

Assim é o entendimento recente do STF, que fixou a seguinte tese em repercussão geral (Tema 897):

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. (BRASIL, RE 852475, 2018b, p.1-2).

Por maioria o plenário do STF, em julgamento de Recurso Extraordinário, que fixou tese de repercussão geral, decidiu pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

Tal decisão seguiu entendimento predominante e pacificado na doutrina e na jurisprudência, em defesa da tese da imprescritibilidade, ainda que a ação seja ajuizada depois do prazo de cinco anos. Todavia, nas causas em que houver prova do dolo e do prejuízo ao erário originado pelo agente público, a ação será imprescritível em relação à devolução do valor, ainda que as demais sanções legais estejam prescritas.

Nesse sentido, Di Pietro (2015, p. 996) afirma que:

São, contudo, imprescritíveis, as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme o art. 37º, § 5º, da Constituição.

Assim, ainda que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, o mesmo não ocorrerá quanto ao ressarcimento dos danos.

No mesmo sentido, Garcia e Alves (2014) entendem que a imprescritibilidade busca resguardar o patrimônio público, por se tratar de direito difuso, dispensando-se a aplicabilidade do inciso I, do artigo 23, da Lia, na modalidade de ressarcimento.

Referido entendimento é predominante na doutrina. Milita pela proteção do dinheiro público e mostra ao agente público a responsabilidade do cargo, emprego ou função efetiva ou temporária na Administração Pública.

É pacífico o entendimento jurisprudencial pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário público, ainda que posterior ao prazo estabelecido no artigo 23, inciso I, da Lia. As decisões lavradas pelos Tribunais seguem o estabelecido no final do § 5º, do artigo 37, da CF/88, que trouxe ressalvas quanto às ações de ressarcimento.

Para melhor compreensão da matéria, segue decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa - Agente comissionado, que teria incorrido na prática de ato lesivo ao erário – Ação julgada extinta, com julgamento do mérito, por ocorrência da prescrição – Imprescritibilidade da penalidade de ressarcimento ao erário - Sentença anulada, para regular prosseguimento do feito e citação do requerido para apresentar sua defesa – Recurso provido para esse fim. (BRASIL, TJSP, APL: 1001455-44.2017.8.26.0274, 2019, p. 2).

Consta do acórdão acima, que a ação foi ajuizada posterior ao prazo prescricional de 05 (cinco) anos (artigo 23, inciso I), prescrevendo as sanções administrativas do artigo 12 da mesma lei, em contrapartida, prevaleceu o prosseguimento da ação quanto ao ressarcimento ao erário, por força do artigo 37, § 5º da CF/88. Ou seja, à imposição das sanções estão amparadas pelo lapso temporal do artigo 23, inciso I, mas não se estendendo a ação de devolução ao erário, recaindo sobre estas a imprescritibilidade, conforme consta no final do acórdão.

Além das decisões dos Tribunais de segunda instância, destaca-se o julgado do Superior Tribunal de Justiça:

Administrativo e Constitucional. Benefícios de Pensão e Aposentadoria Indevidamente Recebidos. Ressarcimento ao Erário. Inexistência de Prescrição. Acórdão com Fundamentos

Constitucionais. Exame em Recurso Especial. Impossibilidade. 1. Hipótese em que a matéria sobre imprescritibilidade das ações de ressarcimento relativas a atos ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos aos Cofres Público foi dirimido pelo Tribunal a quo sob enfoque eminentemente constitucional (conforme o disposto no § 5º do artigo 37 da Constituição Federal). Descabe, pois, ao STJ examinar a questão, porquanto reverter o julgado significa usurpar competência do STF. 2. Recurso Especial não conhecido. (BRASIL, STJ, RE: 1.736, 2018a, p. 1).

À vista do decidido pelo STF, não se pode estabelecer prazo prescricional para as demandas judiciais que versam sobre ressarcimento ao erário público.

O entendimento minoritário, no entanto, visa à proteção da razoabilidade das relações jurídicas, do instituto da prescrição e do princípio da segurança jurídica, caros ao Estado Democrático de Direito, como o Brasil.

Em divergência Pazzaglini (2009, p. 233) afirma que:

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

Para Pazzaglini (2009), o texto constitucional não é claro ao dispor sobre a imprescritibilidade destas ações. Por outro lado, o constituinte originário apresentou de forma indubitável as modalidades de crimes que se inserem na exceção da prescrição (racismo e ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem Constitucional e o Estado Democrático).

Ainda no Recurso Extraordinário (RE) 852475, merece destaque o seguinte excerto do voto do Ministro Gilmar Mendes (BRASIL, RE 852475, 2018b, p. 73):

Tal fato não tem o condão de garantir a imprescritibilidade das ações de reparação de danos ao erário. A norma exige que uma lei defina o prazo prescricional para ação que tenha

como finalidade punir ilícitos praticados por qualquer agente público que causem prejuízos ao erário. Assim, o máximo que se pode interpretar é que a ressalva consiste em exceção ao princípio da legalidade. Entretanto, uma análise sistemática da Constituição nos permite concluir que não é esse o comando constitucional.

Sobre a prescrição da ação de ressarcimento ao erário público, há o entendimento de Mello (2015), que defendia que é imprescritível. No entanto, posteriormente passou a sustentar a prescrição para as relações jurídicas em comento, salientando que sua ausência culminaria em insegurança jurídica e prejudicialidade do direito de defesa.

Sendo assim, extrai-se o novo entendimento de Mello (2015, p. 1.093):

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

Para Mello (2015), para os ilícitos praticados pelo agente público que geram danos efetivos ao erário, por má-fé ou dolo, a ação seguirá o prazo geral do artigo 205 do Código Civil de 2002, a qual prescreve em dez anos.

Pazzaglini (2009, p. 234) ensina que:

Perante esta conclusão, indaga-se: qual é o prazo prescricional da ação ordinário de reparação de danos ao Erário, na hipótese de ter ocorrido a prescrição da ação civil de improbidade administrativa? É o prazo decenal estabelecido para a prescrição comum no art. 205 do CC: “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

Eminentes Ministros do STF chegaram a sustentar a aplicação do prazo prescricional para as ações de ressarcimento, a luz do princípio da segurança jurídica.

No RE 852475, merece destaque o seguinte excerto do voto do Ministro Relator Alexandre de Moraes, (BRASIL, RE 852475, 2018b, p. 9):

A Constituição Federal, portanto, no campo civil, pretendeu punir mais severamente o agente público corrupto, que se utiliza do cargo ou de funções públicas para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, desrespeitando a legalidade e moralidade administrativas, mas, para tanto, exigiu a tipificação legal das condutas denominadas “atos de improbidade” e

geradoras das graves sanções previstas no § 4º do art. 37 e disciplinadas no art. 12 da Lei 8.429/1992, de maneira a possibilitar a ampla defesa e o contraditório.

[...] Exatamente em respeito ao devido processo legal, o legislador consagrou o mandamento do § 4º do art. 37 da Constituição Federal e editou a Lei 8.429/1992, prevendo, expressamente, no art. 23. [...].

A CF/88 estabeleceu, em seu artigo 37, § 4º, a necessidade de lei, para o combate à improbidade administrativa. Surgiu a Lei Federal nº 8.429/92, com punições rigorosas aos agentes públicos, por três modalidades de atos de improbidade, sanções, matéria processual e prazo prescricional, para obedecer ao comando da Constituição Federal. (BRASIL, 2018b)

Ademais, no RE 852475, o Ministro Alexandre de Moraes destacou a importância de resguardar o princípio da segurança jurídica (BRASIL, RE 852475, 2018b, p. 16):

Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais. Como resultado, não deveria ter surgido qualquer dúvida quanto à prescritibilidade de todas as sanções civis por ato de improbidade administrativa, inclusive a de ressarcimento ao erário, pois a legislação observou o mandamento do próprio § 4º do art. 37, que exige a edição de lei específica para tipificar os atos de improbidade e estabelecer a forma e gradação de todas as sanções. Atendendo ao mandamento constitucional e em respeito aos princípios da reserva legal, anterioridade, segurança jurídica e ao preceito jurídico universal de limitação de prazo de exercício de pretensões em juízo, em especial aquelas com conteúdo sancionatório, a Lei 8.429/1992 tipificou os denominados “atos de improbidade administrativa”, estabeleceu a forma e gradação na aplicação das sanções e o prazo prescricional para o ajuizamento da respectiva ação. A edição da Lei 8.429/1992 concedeu eficácia plena ao § 4º do art. 37 da Constituição, norma especificamente dirigida à responsabilização pela prática de atos de improbidade, deixando, portanto, de ser necessária a aplicação do § 5º do mesmo art. 37 para os atos de improbidade praticados após a edição da referida lei. Ao regulamentar o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, o art. 23 da Lei nº 8.429/1992 expressamente estabeleceu os prazos prescricionais para a propositura das “ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas” pela prática de ato de improbidade. [...].

O Ministro Alexandre de Moraes, no RE 852475, concluiu seu voto da seguinte forma (BRASIL, RE 852475, 2018b, p. 28):

Diante de todo o exposto, VOTO PELO DESPROVIMENTO do recurso extraordinário, mantendo-se a extinção do processo pelo reconhecimento da prescrição, com a fixação da seguinte TESE: “A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos e terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado pela Lei 8.429/1992 prescreve juntamente com as demais sanções do artigo 12, nos termos do artigo 23, ambos da referida lei, sendo que, na hipótese em que a conduta também for tipificada como crime, os prazos prescricionais são os estabelecidos na lei penal”.

Nota-se que a LIA acatou o comando do legislador constituinte estabelecido no artigo 37, § 4º, deixando evidente em seu artigo 23, inciso I, a prescrição das relações jurídicas.

Se até para os crimes mais graves na seara penal as ações possuem prazo prescricional, para os ilícitos patrimoniais (erário) também deve haver respaldo temporal de prescrição, ainda que longo.

Por derradeiro, destaca-se que o Ministro Gilmar Mendes, no RE 852475, insurgiu-se contra a imprescritibilidade (BRASIL, RE 852475, 2018b, p. 74-75):

Ora, sendo a existência de prazo prescricional a regra e as hipóteses de imprescritibilidade a exceção, estando todas expressas na Constituição Federal, não me parece viável a ampliação do significado da norma contida no §5º do artigo 37 para abarcar nova hipótese de imprescritibilidade não prevista expressamente na norma. A análise do texto positivo permite-nos confirmar que o §5º apenas garantiu a necessidade de uma lei em sentido formal para definir os prazos prescricionais para os atos descritos no dispositivo, afastando expressamente desta norma a ação de reparação ao erário, regida pela regra geral processual. Assim, não é possível inferir da norma presente no §5º do artigo 37 da CF que as ações de reparação ao erário são imprescritíveis. Diante desta conclusão, verifica-se também que não há nenhum dispositivo que afaste as ações de reparação ao erário da referida regra geral, isto é, a existência de prazo prescricional. Ressalte-se, ademais, a importância da previsão de prazo prescricional das ações de ressarcimento como expressão do princípio da segurança jurídica. Isso porque a prescrição, na condição de limitador temporal do direito de ação, consiste em um mecanismo de previsibilidade do direito. Diante dessa preocupação em garantir a segurança das relações pessoais, o princípio da segurança jurídica surge como um mecanismo normativo de proteção às relações interindividuais e entre os indivíduos e o Estado, com vistas à definição de um prazo, segundo o qual deve ser exercido o direito de ação. Tratando-se, portanto,

de um instituto jurídico que tem como finalidade garantir a previsibilidade das relações sociais, não há dúvida que a inexistência de prazo prescricional, isto é, a imprescritibilidade de um direito ofende a noção de segurança jurídica.

As disposições jurisprudenciais e doutrinárias mencionadas no presente trabalho respaldam a defesa da prescritibilidade das relações jurídicas, amparada pelo princípio da segurança jurídica, para se resguardar contra decisões e precedentes judiciais violadores da estabilidade jurídica e social. Logo, a inobservância de prazo prescricional, ainda que decenal ou quinquenal para o ressarcimento ao erário, impacta o princípio da segurança jurídica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A sociedade sempre clamou do Estado a necessidade de criação de lei para combater as práticas de corrupção e imoralidade na máquina estatal, as quais terminavam sem investigação e punição do agente público desonesto. Posto isto, a partir de 1941, surgiram leis para combater os ilícitos praticados pelos agentes públicos.

A Lei 8.429/92 trouxe definições importantes para o combate à improbidade administrativa. Enumerou os sujeitos ativos e passivos, as modalidades de atos de improbidade administrativa (artigos 9º, 10 e 11), o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e a violação aos princípios, penalidades/sanções (artigo 12) e prazo prescricional (artigo 23, inciso I) para se ingressar com a ação cabível em face do agente público.

A CF/88 reservou capítulo próprio para a Administração Pública. Por consequência, no final do § 4º, do artigo 37, dispôs sobre a necessidade de se promulgar lei própria para prever as modalidades de punições pelos ilícitos praticados pelos agentes públicos. Portanto, em 1992 foi editada a Lei 8.429 para tal função.

Além da previsão do § 4º, do artigo 37, da CF/88, o § 5º do mesmo artigo aborda a prescrição, com ressalva quanto às respectivas ações de ressarcimento ao erário público, oriundas de atos ilícitos de improbidade administrativa.

A discussão principal e causadora de incertezas no plano jurídico decorreu da interpretação do § 5º, do artigo 37, da CF/88, pelo reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, provenientes de atos de improbidade. Todavia, a própria lei que rege a matéria da improbidade, dispõe em seu capítulo VII, no artigo 23, inciso I, que as sanções previstas no artigo 12, somente seriam aplicadas no prazo de cinco

anos, após o término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou de função de confiança.

Destarte, os Tribunais Superiores e a doutrina consolidaram o entendimento de que, nas três modalidades de atos de improbidade administrativa, somente incidirá a prescrição de cinco anos para as ações se não houver a necessidade de ressarcimento, para as sanções indicadas no artigo 12, da LIA.

Por outro lado, se da prática dos ilícitos ficasse provado que houve dano doloso ao erário público, haveria a obrigatoriedade de ressarcir, afastando-se os efeitos da prescrição do artigo 23 da LIA, aplicando-se, contudo, a regra da imprescritibilidade, na situação do § 5º, do artigo 37 da CF/88.

A imprescritibilidade é exceção no Estado Democrático de Direito adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro e ao princípio da segurança jurídica. Estabelece em todas as relações jurídicas e sociais, a estabilidade das mudanças, das decisões dos juízes e das partes, consolidando sopesamento, principalmente quanto ao instituto da prescrição.

Desta forma, a partir do entendimento adotado pelo STF, em repercussão geral, no RE nº 852475, fixou a tese de que as ações de ressarcimento ao erário, fundadas na prática de ato doloso tipificado na LIA, serão imprescritíveis.

A exemplo, se o agente público, no exercício de sua função, incorre na prática dolosa de ato de improbidade em uma das três modalidades e causa prejuízo ao erário, ao término do mandato, começará a fluir o prazo prescricional de cinco anos, para se ajuizar a ação civil de improbidade pela aplicação das sanções encartadas do artigo 12 da LIA. Por outro lado, a ação que se destina a ressarcir o erário por dano ocasionado poderá ser interposta a qualquer momento, ainda que posterior a cinco anos, em face da imprescritibilidade estabelecida no § 5º, do artigo 37 e da tese fixada pelo plenário do STF.

A própria CF/88 estabeleceu em seus artigos os crimes imprescritíveis, não restando dúvidas quanto à sua definição e ao alcance. Os crimes são os de racismo e por ação de grupos armados, civis ou militares contra a ordem constitucional e o Estado Democrático. Ou seja, quando o legislador originário prever a imprescritibilidade de algum crime, foi taxativo, não cabendo o uso de hermenêutica para ampliar as hipóteses legais.

Na seara penal, todos os crimes estão sujeitos a prazo prescricional para o Estado punir o acusado, para que não haja persecução eterna.

Para os crimes mais gravosos previstos no código penal, há prazo prescricional, ainda que abstrato. Não seria lógico que o ressarcimento ao erário, que é de cunho patrimonial, possa consubstanciar eterna relação

jurídica. A imprescritibilidade da ação poderá afetar inclusive aos herdeiros do agente público, em caso de seu falecimento.

A imprescritibilidade prestigia a inércia do legitimado, conferindo-lhe posição superior e despreocupada, com violações ao direito do agente público, ainda que tenha culpa.

Várias ações movidas para o ressarcimento ao erário, principalmente em face de agentes políticos e de cargos comissionados, podem possuir cunho persecutório, não individualizando a conduta tipificadora na LIA.

Conclui-se que o próprio § 4º, do artigo 37, da CF/88, aponta a necessidade de lei que dispusesse de forma geral e detalhada, sobre o combate à improbidade administrativa. Surgiu a Lei 8.429/92, que estabeleceu os prazos prescricionais para punir o agente público dos atos ímprobos. Ainda que o dispositivo constitucional faça ressalvas quanto ao ressarcimento, o legislador de 1988 não foi objetivo ao determinar a imprescritibilidade de tal ação.

Por fim, alguns doutrinadores defendem que ação de ressarcimento ao erário, fundada na prática dolosa, deve prescrever em dez anos, seguindo-se o prazo geral do artigo 205, do Código Civil de 2002.

Sendo assim, com base no artigo 37, § 4º, da CF/88, e no artigo 23, inciso I, da Lei 8.429/92, restou evidente que é vedada a projeção do prazo prescricional.

Posto isso, o princípio da segurança jurídica deverá ser preservado, adotando-se o prazo prescricional estipulado na lei de combate à improbidade, de cinco anos, independentemente de ter agido com dolo, pois prestigiar a inércia da parte configura desequilíbrio jurídico.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, H. **Segurança Jurídica**. 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARRETO, A. M. **Direito Administrativo Positivo**. 4ª edição. Leme: Edijur, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Dispõe sobre a Administração Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em outubro de 2018.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as disposições gerais sobre Improbidade Administrativa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm. Acesso em novembro de 2018.

BRASIL. **RECURSO DE APELAÇÃO Nº 1001455-44.2017.8.26.0274**. Relator: Desembargador Antonio Carlos Malheiros. Julgado em 13/08/2019. Disponível em: <https://esaj>.

tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=12774093&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_61f32a96df3d4617adbfabcb6303a680&vlCaptcha=avmmy&novoVICaptcha=. Acesso em agosto de 2019.

BRASIL. **RECURSO ESPECIAL Nº 1.736.390**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 04/09/2018. (2018a). Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=86474105&num_registro=201800842869&data=20181120&tipo=5&formato=PDF. Acesso em agosto de 2019.

BRASIL. **RECURSO EXTRAORDINÁRIO Nº 852.475**. PLENO. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Julgado em 08/08/2018. (2018b). Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786>. Acesso em agosto de 2019.

COÊLHO, M. V. F. **Garantias Constitucionais e Segurança Jurídica**. 1ª edição. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 21ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

DINIZ, M. H. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 31ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

MATTOS, M. R. G. de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros, 2015.

MORAES, A. de. **Direito Constitucional**. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manuel de Improbidade Administrativa**. 3ª edição. São Paulo: Método, 2015.

OSÓRIO, F. M. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005 citado por NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manuel de Improbidade Administrativa**. 3ª edição. São Paulo: Método, 2015.

OSÓRIO, F. M. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

PAZZAGLINI, M. F. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

PAZZAGLINI, M. F.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO, W. J. **Improbidade Administrativa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.

REMEDIO, J. A. **Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Verbatim, 2018.

ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

VENOSA, S. de S. V. **Direito Civil Parte Geral**. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2014.

