



Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP
Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em
Direito Processual Civil

CRISTIANE AFONSO BALIEIRO

**A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Brasília
2010

CRISTIANE AFONSO BALIEIRO

**A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de especialista em Direito
Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação Lato
Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.
Orientadora: MsC Inês Porto

Brasília/DF
2010

CRISTIANE AFONSO BALIEIRO

**A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do título de especialista em Direito
Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação *Lato
Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP.

Brasília, 15 de dezembro de 2010

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

O presente trabalho objetiva discutir a interpretação do art. 37, § 5º da Constituição Federal frente à Lei de Improbidade Administrativa (LIA), notadamente no que diz com o fato de o texto constitucional ter excepcionado as ações de ressarcimento em relação à regra geral da prescrição, o que tornaria imprescritíveis tais ações contra agentes públicos que, ilicitamente, geraram lesão ao patrimônio público. Nesse contexto, lançou-se uma reflexão acerca do conflito existente, na hipótese, entre dois princípios constitucionais, quais sejam, a proteção do patrimônio público e a busca pela segurança jurídica do particular em face da ação punitiva do Estado. Diante da necessidade de ponderação entre dois valores constitucionais, pode-se concluir que o legislador ficou com o primeiro, de modo que outra conclusão não se pode extrair do texto constitucional senão a de que as ações de ressarcimento por danos causados ao erário são imprescritíveis.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Pretensão de Ressarcimento ao Erário. Imprescritibilidade. Conflito entre princípios Constitucionais. Prevalência da Proteção do Patrimônio Público em Detrimento da Segurança Jurídica.

ABSTRACT

The present work studies the interpretation of the 37th article, 5th paragraph of the Brazilian Federal Constitution, faced with the Law of Administrative Impropriety, specially regarding the fact that the Federal Constitution has excepted the actions of compensation in relation to the general rule of forfeiture, what would turn imprescriptible those lawsuits against public servants that unlawfully damaged the public patrimony. In this context, it was launched a reflexion about the existing conflict between two constitutional principles, which are the protection of public patrimony and the search for the private legal security against the punishment of the State. In front of the necessity to considerate between those two constitutional principles, we can conclude that the lawmaker has chosen the first one, as another conclusion cannot be made from the constitutional text apart from the one which states that the lawsuits to compensate the damages to public patrimony are imprescriptible.

Keywords: Administrative Impropriety. Pretension of compensation to the public funds. Imprescriptibility. Conflict between Constitutional principles. Prevalence of the public patrimony in detriment of private legal security.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1 DA PRESCRIÇÃO.....	10
1.1 <i>Conceito e requisitos</i>	10
1.2 <i>Fundamento</i>	13
1.3 <i>Distinção entre prescrição e decadência</i>	14
1.4 <i>Ações imprescritíveis</i>	16
2 DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS	18
2. 1 <i>A prescrição no novo Código Civil</i>	18
2.2 <i>A prescrição em face da Fazenda Pública</i>	19
2.3 <i>Prescrição, Ação Civil Pública e Ação Popular</i>	21
2.4 <i>A prescrição na Ação de Improbidade Administrativa</i>	22
3 DA IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO	24
3.1 <i>O problema</i>	24
3.2 <i>Possíveis interpretações da ressalva contida na parte final do art. 37, § 5º da Constituição Federal</i>	25
3.2.1 <i>A tese da imprescritibilidade</i>	25
3.2.2 <i>A tese da prescritibilidade</i>	31
3.2.2.1 <i>O prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento ao erário</i>	38
3.3 <i>A jurisprudência</i>	40
3.4 <i>A necessidade de ajuizamento de ação autônoma</i>	43
3.5 <i>Considerações finais</i>	48
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	51

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, entre outras novidades, trouxe a previsão expressa da figura da improbidade, ao dispor no seu art. 37, § 4º que:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista na lei, sem prejuízo da ação penal cabível¹.

A louvável iniciativa do constituinte originário, que pela vez primeira ousou utilizar a expressão ato de improbidade administrativa, revelou a sua preocupação com as noções morais no âmbito da Administração Pública, representando, no dizer de Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho²:

[...] uma esperança de modificação em nosso cenário político-administrativo, fazendo com que somente participe do mesmo aqueles dispostos a atuar em prol da coletividade, colocando de lado a visão individualista, característica inegável nos nossos administradores públicos.

Em 02 de junho de 1992, foi publicada a Lei Federal nº 8.429/92, que veio regulamentar o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, dispondo “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”.

O novel diploma legal mereceu várias críticas no meio doutrinário e até hoje tem gerado inúmeras controvérsias e hesitações na esfera jurisprudencial. De fato, o tema da improbidade, sobre o qual me debruço hodiernamente no exercício da minha atividade profissional, prestando assessoramento à magistratura federal no âmbito do

¹ BRASIL. *Constituição Federal (1988)*, art. 37, § 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitu%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 nov. 2010.

² TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.

Tribunal Regional Federal da 1ª Região, envolve questionamentos de relevante interesse do ponto de vista político-social, dentre os quais pude destacar, como objeto do presente estudo, a característica da imprescritibilidade que vem sendo atribuída às ações de ressarcimento provenientes de atos de improbidade administrativa.

A Lei nº 8.429/92 previu, no seu art. 23, determinados prazos prescricionais aplicáveis às ações de improbidade. Todavia, quedou-se inerte no que diz respeito às ações de ressarcimento, que, inclusive, sendo dotadas de natureza autônoma, podem ser ajuizadas independentemente daquelas.

A omissão do legislador se deu certamente em razão da previsão expressa do art. 37, § 5º da Constituição Federal, no sentido de que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, **ressalvadas as ações de ressarcimento**”³(grifei).

O presente trabalho objetiva discutir a interpretação do art. 37, § 5º da Constituição Federal frente à Lei de Improbidade Administrativa (LIA), notadamente no que diz com o fato de o texto constitucional ter excepcionado as ações de ressarcimento em relação à regra geral da prescrição, o que tornaria imprescritíveis tais ações contra agentes públicos que, ilicitamente, geraram lesão ao patrimônio público.

Dessa forma, a pergunta cuja resposta se pretende investigar nesse estudo pode assim ser traduzida: A pretensão de ressarcimento por dano causado ao erário público pelo agente ímprobo é imprescritível?

Inicialmente, propõe-se no capítulo I uma breve revisão acerca do instituto da prescrição, apresentando-se seu conceito histórico-etimológico, seus elementos, o fundamento, sua distinção em relação a institutos análogos, como a decadência, passando-se, ao final, ao exame da natureza das ações imprescritíveis.

³ BRASIL. *Constituição Federal (1988)*, art. 37, § 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 nov. 2010.

No Capítulo II, enfoca-se o regime dos prazos prescricionais previstos em diversos diplomas legais, com destaque para aqueles previstos na LIA.

Passa-se, em seguida, no Capítulo III, à abordagem do problema central do presente estudo, tecendo-se considerações acerca das várias correntes doutrinárias e jurisprudenciais que se voltam, ora no sentido de proclamar a inexistência de prescrição das ações de ressarcimento ao erário, ora no de defender a tese da prescritibilidade.

Por fim, aborda-se a questão relativa à possibilidade, quando configurada a prescrição prevista no art. 23 da LIA, de a ação civil de improbidade administrativa prosseguir unicamente com o objetivo de obtenção de ressarcimento de supostos danos causados pelo ato de improbidade administrativa ou avaliar se seria necessário ajuizar nova ação de ressarcimento ao erário.

1 DA PRESCRIÇÃO

1.1 Conceito e requisitos

A palavra prescrição vem do latim, da junção dos vocábulos *prae* e *scribere*, que significa escrever antes, pré escrever.

Para melhor entender a origem desse conceito etimológico, mister se faz realizar uma breve incursão pela história do Direito romano, notadamente na época em que vigorou o regime do processo ordinário – *ordinaria judicicia*.

Descreve Câmara Leal⁴, em sua clássica monografia sobre o tema, que, nesse regime, o pretor era incumbido, em cada lide, de nomear um juiz, predeterminando, ainda, a orientação do julgamento a que se denominava fórmula. Com o advento da lei Ebutia, no ano 520 de Roma, o pretor foi investido do poder de fixar um prazo para as ações temporárias, em contraposição às ações do direito quirritário, que eram perpétuas. Dessa forma, ao estabelecer que a ação era temporária, o pretor fazia com que a fórmula fosse precedida de uma parte introdutória, em que o julgador prescrevia a absolvição do réu se o prazo da ação houvesse sido extinto. A essa parte preliminar da fórmula se denominou *prescriptio*. Nisso se traduz a origem do termo prescrição, assim denominada inicialmente pelo fato de ser escrita antes da fórmula.

Esse conceito sofreu, todavia, uma evolução conceitual, passando a ter relação direta com o conteúdo da parte introdutória da fórmula. Daí surgiu a tradicional aceção, segundo a qual, o termo passou a exprimir “o modo pelo qual o direito de

⁴ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 4.

ação se extingue, ou seja, fluído o lapso temporal previsto na lei para o exercício do direito, não poderá mais o titular do direito ajuizar ação para exercitá-lo”⁵.

Embasado nessa concepção, o instituto sob análise foi definido pelo nosso primeiro codificador como sendo “a perda da ação atribuída a um direito e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência no não-uso delas, durante determinado espaço de tempo”⁶.

No mesmo sentido, Câmara Leal ensina que a “prescrição é a extinção de uma ação ajuizável, em virtude da inércia de seu titular durante um certo lapso de tempo, na ausência de causas preclusivas de seu curso”⁷.

O novo Código Civil (Lei 10.406/2002), em seu art. 189, traz o conceito legal de prescrição ao assegurar que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os artigos 205 e 206”.

Cumprir notar que a atual lei civil substituiu a palavra “ação” por “pretensão”, com o propósito de se adequar às modernas teorias processuais, nas quais se reconhece a autonomia do direito de ação, como sendo um direito público, subjetivo, autônomo e abstrato que permite “a qualquer pessoa a prática de atos tendentes a provocar o exercício, pelo Estado, da função jurisdicional, existindo ainda que inexistia o direito material afirmado”⁸.

Assim, não mais subsiste a dúvida que outrora imperava entre os juristas. Depreende-se da própria enunciação legal que a prescrição atinge o direito subjetivo de ação, consubstanciado no “direito de pleitear em juízo o exercício de uma

⁵ OLIVEIRA, Umberto Machado de. *A Prescrição e a ação de improbidade*. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/1692>>. Acesso em: 16 maio 2009.

⁶ MARTINS, Alan. *Prescrição e decadência no direito civil*. São Paulo: IOB Thompson, 3. ed. 2005, p. 14.

⁷ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 12.

⁸ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, v. 1. p. 120-121.

pretensão resistida, ficando o direito material, então, apenas em estado inercial”⁹. Portanto, perecível não é o direito subjetivo material, mas a ação que o defende, em razão da inércia do seu titular durante o lapso temporal estabelecido em lei.

Os requisitos ou elementos integrantes da prescrição são assim delineados por Câmara Leal¹⁰:

- 1º - existência de uma ação exercitável (actio nata);
- 2º - inércia do titular da ação pelo seu não-exercício;
- 3º - continuidade dessa inércia durante um certo lapso de tempo;
- 4º - ausência de algum fato ou ato a que a lei atribua eficácia impeditiva, suspensiva ou interruptiva do curso prescricional.

O objeto da prescrição é a existência de uma ação exercitável. Em tendo sido o direito violado, surge, de imediato, o direito de ação, e, com ele, já tem início o prazo prescricional para o seu exercício.

Se o titular do direito permanece inerte, durante o lapso de tempo fixado pela lei como limite ao exercício da ação, configurada está a prescrição, que tem por efeito imediato a extinção do direito de ação. “Sua causa eficiente é, pois, a inércia do titular da ação, e seu fator operante o tempo”¹¹.

A lei pode estabelecer, no entanto, causas ou restrições que obstam o curso normal da prescrição, determinando as circunstâncias que impedem o seu início, suspendem ou interrompem sua marcha normal.

⁹ MARTINS, Alan. *Prescrição e decadência no direito civil*. São Paulo: IOB Thompson, 3. ed. 2005, p. 17.

¹⁰ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 11.

¹¹ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 8.

1.2 Fundamento

Ao longo dos tempos, várias foram as justificativas oferecidas pelos autores na tentativa de identificar o motivo primário da instituição da lei que criou a prescrição. A propósito, muitas foram as críticas feitas a esse instituto, que, segundo Numa Valle apud Martins¹², era tido na visão equivocada dos leigos como “repugnante à moral e contrária à justiça”.

Segundo a lição de Câmara Leal¹³, os fundamentos apresentados podem ser assim enumerados: 1) o da ação destruidora do tempo (Coviello); 2) o do castigo à negligência (Savigny); 3) o da presunção de abandono ou renúncia (J. M. Carvalho de Mendonça); 4) o da presunção de extinção do direito (Colin e Capitant); 5) o da proteção ao devedor (Vampré e Carvalho Santos); 6) o da diminuição das demandas (Savigny); 7) o do interesse social, pela estabilidade das relações jurídicas (Planiol, Ripert, Laurent, Pugliese, Barassi e outros).

Embora alguns autores ainda defendam que a prescrição constitui um castigo à negligência do titular do direito (aplicação do princípio *dormientibus non succurrit ius*), prevalece na doutrina o ponto de vista segundo o qual é na paz social e na estabilidade das relações jurídicas que se funda a prescrição.

Com efeito, esse instituto, que tem por finalidade extinguir o direito de ação, foi criado “como medida de ordem pública, para que a instabilidade do direito não viesse a perpetuar-se, com sacrifício da harmonia social, que é a base fundamental do equilíbrio sobre que se assenta a ordem pública”¹⁴.

¹² MARTINS, Alan. *Prescrição e decadência no direito civil*. São Paulo: IOB Thompson, 3. ed. 2005, p. 20.

¹³ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 13-14.

¹⁴ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 15.

Assim é que Câmara Leal¹⁵, após destacar as vantagens decorrentes da prescrição – evitar as demandas de difícil solução pela antiguidade dos fatos, impedir que o autor retarde maliciosamente a demanda para dificultar a defesa e proteger o devedor contra a má-fé do credor – assevera que:

Ora, na prescrição, dando-se o sacrifício do interesse individual do titular do direito, pelo interesse da harmonia social, que exige a estabilidade do direito tornado incerto, é evidente que sua instituição obedeceu, direta e principalmente, à utilidade pública e que a norma que a estatuiu é de ordem pública¹⁶.

Nesse mesmo sentido, lembrando as clássicas palavras de Clóvis Bevilacqua apud Shimura¹⁷, pode-se afirmar que a prescrição “é uma regra de ordem, de harmonia e de paz, imposta pela necessidade da certeza e estabilidade das relações jurídicas”.

1.3 Distinção entre prescrição e decadência

A prescrição e a decadência constituem fenômenos análogos, porquanto ambos se fundam na inércia do titular do direito, durante certo lapso de tempo. Tanto assim que alguns autores antigos sequer chegavam a vislumbrar diferença entre esses institutos.

Sob a égide do Código Civil de 1916, Agnelo Amorim Filho realizou brilhante estudo, no qual, valendo-se do enfoque processual da classificação tradicional das ações (condenatória, constitutiva e declaratória), estabeleceu um critério científico para distinguir a prescrição da decadência e identificar as ações imprescritíveis.

Na lição do referido autor:

¹⁵ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 18-19.

¹⁶ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p.18-19.

¹⁷ SHIMURA, Sérgio. Prescrição e estabilidade jurídica. Osasco: *Revista Mestrado em Direito*, ano 6, n. 1, p. 97-129, 2006.

[...] fixada a noção de que o nascimento da pretensão e o início do prazo prescricional são fatos correlatos, que se correspondem como causa e efeito, e articulando-se tal noção com aquela classificação dos direitos formulada por CHIOVENDA, concluir-se-á, fácil e irretorquivelmente, que só os direitos da primeira categoria, (isto é, os 'direitos a uma prestação'), conduzem à prescrição, pois somente eles dão origem a pretensões, conforme ficou amplamente demonstrado. Por outro lado, os da segunda categoria, isto é, os direitos potestativos, (que são, por definição, 'direitos sem pretensão' ou 'direitos sem prestação', e que se caracterizam, exatamente, pelo fato de serem insuscetíveis de lesão ou violação) – não podem jamais, por isso mesmo, dar origem a um prazo prescricional¹⁸.

Em reforço do critério adotado pelo acima citado autor, Rita de Cássia Rocha Conte Quartieri¹⁹ aduz que:

[...] os **prazos prescricionais** atingem as pretensões, as quais são veiculadas, em sua maioria, por **ações predominantemente condenatórias**. Já os **prazos decadenciais** atingem os **direitos formativos, potestativos ou de sujeição**, e estão veiculados, em regra, por ações predominantemente constitutivas

Perfilhando, ainda, esse mesmo entendimento, Charles Andrade Froelich²⁰ conclui no sentido de que:

[...] o efeito extintivo chamado prescrição atinge os direitos armados de pretensão (os direitos subjetivos a uma prestação), a qual, em regra, é veiculada através de uma ação preponderantemente condenatória. O efeito extintivo chamado de decadência atinge os direitos sem pretensão (direitos formativos/potestativos), os quais são veiculados, em regra, mediante ação preponderantemente constitutiva (positiva ou negativa).

Da redação do atual texto do Código Civil brasileiro, podem-se inferir as principais diferenças entre prescrição e decadência, que podem ser assim resumidas: a) na prescrição, extingue-se a pretensão (art. 189), enquanto na decadência, o que se extingue é o direito material (arts. 445; 516; 1.078, § 4º); b) na prescrição, o prazo nasce com a violação do direito (art. 189), ao passo que na decadência legal, é

¹⁸ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. São Paulo, *Revista de Direito Processual Civil*, v. 3, p. 112, 1961.

¹⁹ QUARTIERI, Rita de Cássia Rocha Conte. A prescrição no novo código civil e a ação civil pública, ação popular e ação de improbidade administrativa. In: CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil. uma análise interdisciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 363.

²⁰ FROELICH, Charles Andrade. *Prescrição e decadência no novo Código Civil*. Um novo olhar sobre o critério científico de distinção a partir da classificação quinária das ações, 2002. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4895>>. Acesso em: 16 maio 2009.

estabelecido um prazo para que o direito seja exercido (art. 513, parágrafo único); c) na prescrição, há possibilidade de renúncia, interrupção ou suspensão (art. 191 a 197 a 204), diferentemente do que ocorre na decadência (art. 209), salvo no que refere aos incapazes (art. 208 c/c o art. 198, I) ou no caso da decadência convencional (art. 209); d) a prescrição decorre apenas de disposição legal, não podendo sofrer alteração por convenção das partes (art. 192), enquanto que a decadência pode ser legal (arts. 209 e 210) ou convencional (art. 211); e) a prescrição diz respeito apenas a pretensões relativas a direitos patrimoniais (arts. 205 e 206), ao passo que a decadência atinge também direitos não-patrimoniais (ex: art. 1.560).

1.4 Ações imprescritíveis

Câmara Leal²¹ ensina que dois fenômenos distintos se observam em relação à origem das ações. Enquanto algumas nascem após o surgimento do direito que tutelam, originando-se de um fato que vem modificar esse direito, outras nascem simultaneamente com esse direito, originando-se do mesmo fato.

Daí conclui que:

[...] são prescritíveis todas as ações que têm por fim defender o direito do titular contra as modificações sofridas em virtude de um fato posterior ao seu nascimento, atribuído a um ato ou omissão por parte de outrem. E esse fato, de que nasce a ação do titular, é o ponto de partida da inércia deste, do qual começa a correr a prescrição²².

De outro lado, a imprescritibilidade das ações se explicaria pelo fato de que as mesmas “não têm por fim defender o direito contra uma modificação posterior, oriunda de um novo fato, mas garantir a sua eficácia, em qualquer momento, pelo seu reconhecimento judicial”²³. Dessa forma, como ação e direito se confundem e “porque a

²¹ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 38.

²² LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 38.

²³ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 38.

inércia do direito não o extingue, e a inércia da ação não é senão a mesma inércia do direito, essa inércia não pode determinar a extinção da ação”²⁴.

Agnelo Amorim Filho procurou solucionar o problema da identificação das ações imprescritíveis mediante a fixação da seguinte regra: “são perpétuas (ou imprescritíveis) todas as ações declaratórias, e também aquelas ações constitutivas para as quais a lei não fixa prazo especial de exercício”²⁵.

Todavia, há atualmente várias hipóteses em que a imprescritibilidade é prevista em normas legais expressas, independentemente da classificação teórica das ações.

²⁴ LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 38-39.

²⁵ AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. São Paulo, *Revista de Direito Processual Civil*, v. 3, p. 128, 1961.

2 DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

2. 1 A prescrição no novo Código Civil

Diferentemente do Código Civil de 1916, que não fazia qualquer distinção entre prescrição e decadência, englobando, num mesmo capítulo, os prazos prescricionais e os prazos decadenciais (arts. 161 a 179), o legislador do atual código introduziu um novo capítulo sobre a decadência (arts. 207 a 211). Além da regulação genérica, dispôs em várias hipóteses de cabimento de ações constitutivas que os respectivos prazos são de decadência, tais como nos arts. 48, parágrafo único; 178; 179; 501, *caput*; 504, *caput*; 1.555; 1.614; 1.649; e 2.027, parágrafo único.

No que refere aos prazos prescricionais, estabeleceu o código atual, em seu art. 205, a prescrição ordinária, em 10 anos, não mais distinguindo as ações reais das ações pessoais e, no art. 206, os prazos especiais, que variam de 01 a 05 anos.

Assim é que, de acordo com Miguel Reale apud Nassar²⁶, na sistemática estabelecida pelo novo Código, “não haverá dúvida nenhuma: ou figura no artigo que rege a prescrição, ou então se trata de decadência”.

Cumprе anotar, desde já, que doutrina minoritária²⁷, na linha de vários precedentes jurisprudenciais²⁸, filia-se à tese de que às ações de ressarcimento ao erário aplicar-se-ia o prazo prescricional estabelecido na legislação civil.

²⁶ NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 27.

²⁷ A esse respeito, veja-se PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 231. O autor afirma que o prazo prescricional da ação de ressarcimento de danos ao erário é o prazo decenal estabelecido para a prescrição comum no art. 205 do Código Civil, segundo o qual, “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 960926/MG*. Rel. Min. Castro Meira, Diário de Justiça, 18 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700667942&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

2.2 A prescrição em face da Fazenda Pública

Germano do Carmo apud Oliveira²⁹ narra que a primeira tentativa de instituir uma regra própria para disciplinar a prescrição em face da Fazenda Pública - ainda que somente em favor dela - surgiu ainda no período monárquico com o Decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, baixado pelo Poder Executivo, que assim dispunha:

A prescrição de 5 anos, posta em vigor pelo artigo 20 da lei de 30 de novembro de 1841, com referência ao capítulo 209 do Regimento da Fazenda, a respeito da dívida passiva da Nação, opera a completa desoneração da Fazenda Nacional do pagamento da dívida que incorre na mesma prescrição.

Já na era republicana, novo decreto foi editado com o propósito de ampliar o campo de incidência da prescrição extintiva em face da Fazenda Nacional, acobertando-a de toda investida judicial, depois de ultrapassado o quinquênio legal, ao estabelecer que³⁰:

A prescrição quinquenal de que goza a Fazenda Federal (decreto n. 857, de 12 de novembro de 1851, arts. 1º e 2º) se aplica a todo e qualquer direito que alguém tenha contra a dita Fazenda, e o prazo da prescrição corre da data do ato ou fato do qual se originar o mesmo direito ou ação, salvo a interrupção por meios legais.

O Código Civil de 1916 estatuiu, no art. 178 § 10, VI, o prazo de cinco anos para o ajuizamento de ações contra o Poder Público, nos seguintes termos:

Art. 178. Prescreve:

.....
§10. Em cinco anos:

.....
VI – As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, e bem assim, toda e qualquer ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal; devendo

²⁹ OLIVEIRA, Luiz Duarte de. Da prescrição das ações em face da Fazenda Pública e o novo Código Civil. In: CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil*. Uma análise interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 56-57.

³⁰ BRASIL. Decreto nº 1.939, de 28 de agosto de 1908, art. 9º. In: OLIVEIRA, Luiz Duarte de. *Da prescrição das ações em face da Fazenda Pública e o novo Código Civil*. In: CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil*. Uma análise interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005.

o prazo da prescrição correr da data do ato ou fato do qual se originar a mesma ação.

O dispositivo acima transcrito não encontra correspondente no novo Código Civil, de tal sorte que prevalece ainda em vigor a prescrição quinquenal fixada pelo Decreto-lei n. 20.910, de 06.01.1932, editado em tempos de regime ditatorial, recepcionado, inclusive, pela Carta Política de 1988. Eis o que preceitua o seu art. 1º:

Art. 1º. As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Nota-se, no exame da legislação administrativa, da doutrina e da jurisprudência, uma clara intenção de se regular o prazo máximo de prescrição de cinco anos, não somente em favor, mas também contra a Administração, por obediência ao princípio da isonomia, uma vez que o Poder Público se beneficia desse mesmo prazo, *ex vi* do mencionado Decreto-lei n. 20.910/32.

Nesse sentido, já ensinava Pontes de Miranda apud Nassar³¹, ainda sob a égide da Constituição Federal de 1946, que:

“O princípio, que hoje rege, é o da igual criação da prescrição. Corre ela contra quem quer que seja: brasileiros e estrangeiros, residentes no Brasil e não residentes no Brasil, homens e mulheres, dirigentes e dirigidos, comerciantes e não-comerciantes, pessoas jurídicas e fins econômicos e pessoas jurídicas de fins não-econômicos, inclusive religiosos e culturais, União, Estados-membros, Territórios, Distrito Federal e Municípios. Segundo o princípio da isonomia (Constituição de 1946, art. 141, § 1º), os legisladores não podem estabelecer privilégios imunizantes”.

De igual modo, Carolina Bonadiman Esteves e Felipe de Souza Costa Cola³², em recente trabalho no qual defendem a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário por ato ímprobo, prelecionam que:

³¹ NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 181.

[...] a igualdade – que, além de também ser um princípio constitucional norteador do Estado Democrático de Direito, foi erigido a direito fundamental – impõe a fixação do prazo de 5 anos, que se aplicaria tanto às pretensões em desfavor do Estado – como já é o caso do decreto-lei nº 20910/32 e no art. 1º– C da lei nº 9.494/97 – quanto àquelas em favor do Estado – como seria o caso do ressarcimento por dano causado pelo agente ao erário.

Ainda nesse mesmo diapasão, Clito Fornaciari Júnior³³ assevera que:

[...] pensável seria, então, restringir-se o prazo também a cinco anos, por força do que dispõe o Decreto n. 20.910/32, que protege o patrimônio público, tal qual a ação civil pública procura preservar, e que, prestigiando a regra da igualdade, haveria de ser aplicado não só quando o particular demanda o Estado, mas quando alguém demanda o particular, com a finalidade de repor o patrimônio público.

2.3 Prescrição, Ação Civil Pública e Ação Popular

A Lei de Ação Popular determina, em seu art. 21, que “A ação prevista nesta Lei prescreve em cinco anos”³⁴.

A doutrina processual admite que, embora não se apliquem à ação civil pública os ditames específicos da Lei de Ação Popular, ambas as ações constituem espécies do gênero ações coletivas, ensejando, inclusive, segundo Antônio Gidi apud Esteves e Cola³⁵, a litispendência, “se entre uma ação coletiva do CDC e uma ação civil pública, um ação popular, um mandado de segurança coletivo ou qualquer outra ação coletiva ocorrer identidade de causa de pedir e de pedido”.

³² ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa. *Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por dano causado por agente ímprobo*: uma questão de proteção ao direito fundamental à segurança jurídica. Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_857.pdf>. Acesso em 28 out. 2010.

³³ FORNACIARI JUNIOR, Clito. *Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa*. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 165, p. 33-38. Jan/Mar de 2005.

³⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 4.717/65*: art. 21. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4717.htm>>. Acesso em: 08 dez. 2010.

³⁵ ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa. *Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por dano causado por agente ímprobo*: uma questão de proteção ao direito fundamental à segurança jurídica. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_857.pdf>. Acesso em 28 out. 2010..

Nesse mesmo sentido, colhe-se do ensinamento de Clito Fornaciari Júnior³⁶ que:

Ambas as demandas objetivam igual finalidade, ou seja, procuram preservar o patrimônio público, em seu sentido amplo, sendo certo que a dita ação popular prestigia a iniciativa individual, não afastando a possibilidade de também por meio dela discutir-se ação de improbidade administrativa, de forma que se pode ter identidade da própria causa de pedir em relação ao processo em que se busca ressarcir danos por conta da mesma improbidade.

Assim é que, com base nessa premissa, a doutrina e a jurisprudência pátrias minoritárias têm argumentado a favor da aplicação analógica do prazo quinquenal previsto na lei de ação popular às pretensões de ressarcimento ao erário por dano causado por agente ímprobo.

Confira-se, a propósito, excerto do voto do Ministro Luiz Fux, no julgamento do Resp 727 131/SP³⁷, que, ao abordar o tema, pontifica que:

A Ação Civil Pública, consoante cediço, 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 microsistema 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 prescritibilidade da Ação Popular, porquanto ubi eadem ratio ibi eadem legis dispositio.

2.4 A prescrição na Ação de Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/92 estatui, em seu art. 23, regras diferentes de prescrição, quer se tratando de ocupante de mandato eletivo, de cargo em comissão ou de função comissionada, quer se tratando de servidor público ocupante de cargo de provimento efetivo ou de emprego público.

³⁶ FORNACIARI JUNIOR, Clito. Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, p. 33-38. jan./dez. 2005.

³⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 727131/SP*. Min. Luiz Fux. Diário de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200500293229&pv=01000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

O inciso I do mencionado art. 23 contempla a primeira hipótese, estabelecendo que:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeito 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;

Por sua vez, o inciso II, ao cuidar dos ocupantes dos cargos públicos de provimento efetivo ou de empregos públicos, dispõe que as ações de improbidade prescrevem “dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público”³⁸.

Com relação à pretensão do ressarcimento de danos causados ao erário, que constitui uma das sanções legais ao ato de improbidade, *ex vi* do art. 12 da LIA, o texto da Constituição Federal, mais precisamente o § 5º do art. 37, parece estabelecer um tratamento diverso, fazendo surgir, por consequência, um aparente conflito entre os artigos 12 e 23 da LIA e a parte final do art. 37, § 5º da Constituição Federal, o que será objeto de estudo do próximo capítulo.

³⁸ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 23, II. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

3 DA IMPRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

3.1 O problema

Determina o artigo 37, § 5º da Constituição Federal que:

A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as ações de ressarcimento.³⁹

A seu turno, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) preconiza, em seu art. 23, que “as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego”⁴⁰.

Observe-se que não fez a LIA qualquer ressalva no que refere aos tipos de sanções. A questão que ora se coloca é a seguinte: embora o ressarcimento ao erário constitua uma das sanções legais decorrentes do ato de improbidade, prevista no seu art. 12⁴¹, o que faria incidir, para fins de contagem do prazo prescricional, o art. 23,

³⁹ BRASIL. *Constituição Federal (1988)*, art. 37, § 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 nov. 2010.

⁴⁰ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.429/92, art. 23. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

⁴¹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 12. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

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

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

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos

incisos I e II da mesma lei, a parte final do § 5º do art. 37 da Constituição Federal parece estabelecer uma ressalva, criando tratamento diverso para as ações de ressarcimento ao erário.

3.2 Possíveis interpretações da ressalva contida na parte final do art. 37, § 5º da Constituição Federal

3.2.1 A tese da imprescritibilidade

A interpretação literal do dispositivo constitucional ora em exame vem sendo defendida de forma prevalente pela doutrina e jurisprudência pátrias, de modo a concluir que a Carta Magna, ao “ressalvar” as ações de ressarcimento, pretendeu que elas efetivamente estivessem indenidas a prazos prescricionais.

Para Pedro Roberto Decomain⁴², a redação do dispositivo não deixa margem para dúvida. Segundo esse autor:

Há nele dois comandos, ambos dirigidos ao legislador ordinário. O primeiro lhe ordena: estabeleça prazo de prescrição para punições aplicáveis a agentes públicos pela prática de atos que causem prejuízo ao Erário. É o que consta da primeira parte do parágrafo. Já o segundo comando impõe: não estabeleça prazo para prescrição da pretensão de ressarcimento dos danos que o ilícito haja imposto ao Erário. Como se vê, exatamente o inverso do primeiro. Fosse para pretender prescritível também a pretensão a obter decisão judicial condenando o agente público causador do dano ao Erário a ressarcí-lo, a segunda parte do parágrafo não teria o menor sentido. Bastaria ter dito: a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao Erário. Estivesse o dispositivo redigido desta forma e não haveria qualquer controvérsia: também a

direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

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

42 DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 393.

ação de ressarcimento de danos ao Erário, a ser intentada em face do agente público causador de tais danos, ficaria sujeita a prazo prescricional.

Muito ao inverso, porém, o que do dispositivo consta é, na segunda parte, uma expressa ressalva à incidência do comando contido na primeira. Assim, a distinção que se impõe é inescindível: a lei deve prever prazos de prescrição da pretensão punitiva penal e também da pretensão punitiva administrativa, em face de atos ilícitos praticados por agentes públicos e dos quais hajam decorrido prejuízos patrimoniais ao Erário. Atinente à responsabilidade civil do agente pelo ressarcimento de tais danos, todavia, a ação é imprescritível.

Nesse mesmo sentido, merecem destaque as lições de Diógenes Gasparini apud Decomain⁴³:

A prescritebilidade é princípio geral de direito, aplicável inclusive à Administração Pública. Por ela o titular do direito perde, em razão de sua inércia, o poder de exigir o direito. Assim, são comuns as situações em que a Administração Pública vê extinto o direito de punir seu servidor pela prática de ilícito administrativo, dado ter ocorrido a prescrição. De sorte que não há qualquer surpresa, salvo na sua desnecessidade e na instituição da imprescritebilidade das ações de ressarcimento, na previsão do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. Por esse dispositivo os ilícitos administrativos prescrevem nos prazos estabelecidos em lei, mas não prescreve o direito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública ao ressarcimento do dano que seu agente, com dolo ou culpa, causou a terceiro, e a obrigou, nos termos do art. 37, § 6º, da Lei Maior, a ressarcir-lo. O mesmo regime aplica-se aos casos em que o dano é causado à própria Administração, direta, autárquica ou fundacional pública.

George Sarmento apud Decomain⁴⁴ também reforça esse entendimento, asseverando que:

A imprescritebilidade das ações de ressarcimento permite ao Ministério Público ou ao órgão estadual interessado propor ação civil pública visando ao ressarcimento dos danos morais e materiais sofridos pelo erário mesmo depois de expirado o período prescricional. Nesse caso, o objeto da ação civil pública será essencialmente indenizatório, o que exclui as sanções que não se encaixam nesse perfil. Nada impede, porém, que o ato de improbidade administrativa seja objeto de ação penal quando a conduta caracterizar crime, já que os prazos prescricionais na esfera criminal são bem mais dilatados que os da Lei n 8.429/92.

De igual modo, Marçal Justen Filho apud Decomain⁴⁵ pondera no sentido de que:

⁴³ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 393.

⁴⁴ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 394-395.

O art. 23 [da Lei n. 8.429/92] determina que as ações previstas no diploma prescreverão no prazo de cinco anos, computando o término do exercício do mandato, cargo em comissão ou função de confiança durante cujo exercício (presume-se) ocorreram os fatos objeto de questionamento.

E se aplica o prazo previsto na legislação administrativa para as faltas disciplinares puníveis com demissão, se for o caso. Assim, suponha-se que uma lei tivesse previsto o prazo de dois anos para a prescrição da punição com demissão. Decorrido esse prazo, a ação de improbidade no tocante à questão específica da demissão estaria prescrita. Poderia ser exercitada para outros fins. Assim, poderia ser exercitada para obter a condenação do indivíduo a ressarcir os prejuízos acarretados aos cofres públicos ou, mesmo, sujeitá-lo à vedação ao exercício de cargos e funções públicas.

Ainda sobre o tema, confira-se o ensinamento de Jorge Ullisses Jacoby Fernandes apud Decomain⁴⁶ no sentido de que:

Desse modo, fixou [parágrafo 5º do art. 37 da CF] indelevelmente dois comandos: o primeiro, pertinente aos ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário, os quais terão obrigatoriamente prazos de prescrição, sendo entendidos como tal os prazos de prescrição penal e administrativa; o segundo, pertinente ao direito da administração pública de ver recomposto o prejuízo causado ao erário, o qual não terá prazo prescricional se o dano decorre de ato ilícito, porque foi expressamente ressalvado da regra geral da prescrição pela Constituição Federal.

Alexandre Rosa e Affonso Ghizzo Neto apud Decomain⁴⁷ também defendem a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, ao pontificar que “Mandamento constitucional, as ações de ressarcimento resultantes de ilícitos praticados por agentes públicos, que resultem prejuízo ao erário, são imprescritíveis (CF, art. 37, § 5º)”.

Cabe destacar, ainda, a lição de Maria Sylvia Zanella de Pietro⁴⁸ que assim preleciona:

A prescrição da ação de improbidade está disciplinada no artigo 23 [da Lei n. 8.429/92], que distingue duas hipóteses: pelo inciso I, a prescrição ocorre cinco anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; para os que exercem cargo efetivo ou emprego, o inciso II

⁴⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 395.

⁴⁶ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 395.

⁴⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 396.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. Ed. Atlas: São Paulo, 2008, p. 789-790.

estabelece que a prescrição ocorre no mesmo prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público. São, contudo, imprescritíveis, as ações de ressarcimento por danos causados por agente público, seja ele servidor público ou não, conforme 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 dos danos.

Celso Antônio Bandeira de Mello⁴⁹ sustenta igualmente com veemência que:

É imprescritível – repita-se – a ação de responsabilidade civil contra o servidor que haja causado danos ao erário público mediante comportamento ilícito, como decorre do art. 37, § 5º, da Constituição do País.

Francisco Octávio de Almeida Prado apud Decomain⁵⁰ também corrobora a idéia, aduzindo que:

A Constituição Federal, ao cuidar das disposições gerais aplicáveis à Administração Pública, enunciou a regra da prescribibilidade das infrações praticadas por qualquer agente público, estabelecendo uma única exceção. Dispõe, com efeito, o § 5º do art. 37 da Lei Maior: 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. Verifica-se, portanto, que existe um princípio constitucional da prescribibilidade dos ilícitos administrativos que só não alcança as ações de ressarcimento, ou seja, aquelas em que se postula a reparação de dano causado ao erário – que foram consideradas imprescritíveis. Essa imprescribibilidade, no entanto, é excepcional, já que a prescribibilidade é um princípio geral de Direito.

Para Pinto Ferreira apud Decomain⁵¹, a pretensão de reparação de danos seria imprescritível porque à ação civil pública visando à recomposição do patrimônio público não se aplicariam as regras de prescrição do direito privado.

Segundo as lições desse autor:

⁴⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 11. ed. 1999, p. 236.

⁵⁰ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 198/399.

⁵¹ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 394.

As ações de ressarcimento ou as ações de responsabilidade civil, contudo, são imprescritíveis. Não se submetem ao disposto no art. 177 do CC [referência ainda ao Código Civil de 1919], determinando que as ações pessoais prescrevem em vinte anos e ações reais em dez anos. Não ocorrendo prescrição, o direito do Estado é permanente para reaver o que lhe for ilicitamente subtraído.

Antônio Celso Campos de Oliveira Faria⁵² sustenta que deve prevalecer sempre a interpretação que seja mais consentânea com a finalidade da Constituição Brasileira, que é a de prestigiar o interesse público diante do direito individual. Nessa perspectiva, segundo o autor, não há como contestar a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário que, a seu ver, constitui “importante instrumento a coibir o agente público que despreza a *res publica* ou age intencionando a beneficiar-se ou beneficiar terceiros, valendo-se de verbas públicas”.

Para o autor, pouco importa que a reparação do dano se dê como sanção ou conseqüência da condenação, uma vez que a exceção à regra é norma expressa na Constituição e, sendo assim, deve prevalecer sobre a lei ordinária.

Nesse sentido, conclui que:

[...] A odiosa interpretação contra a imprescritibilidade da reparação do dano só interessa ao agente público ímprobo e ao sofisma de que o direito sempre deve conter o instituto da prescrição sob pena de causar insegurança jurídica. Desde que aplicado com parcimônia, em situação de evidente interesse público, deve prevalecer o texto expresso da norma constitucional⁵³.

Também nesse sentido é o entendimento de Edilson Pereira Nobre Júnior⁵⁴, Umberto Machado de Oliveira⁵⁵, Alexandre de Moraes⁵⁶ e Wallace Paiva Martins Júnior⁵⁷.

⁵² FARIA, Antônio Celso Campos de Oliveira. Prescrição extintiva na lei de improbidade. *Revista APMP*, v. 11, n. 45, p. 49-54, out./jan. 2008.

⁵³ FARIA, Antônio Celso Campos de Oliveira. Prescrição extintiva na lei de improbidade. *Revista APMP*, v. 11, n. 45, p. 49-54, out./jan. 2008.

⁵⁴ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.

Há, todavia, autores que, embora reconheçam a imprescritibilidade, afirmam ser essa interpretação condenável, pois, a seu ver, traz a incoerência lógica de se premiar a desídia daqueles que estão legitimados à persecução do ilícito.

Nesse diapasão, colhe-se do magistério de José Afonso da Silva⁵⁸ que:

A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. Não será, pois, de estranhar que ocorram prescrições administrativas sob vários aspectos, quer quanto às pretensões de interessados em face da Administração, que quanto às desta em face de administrados. Assim, é especialmente em relação aos ilícitos administrativos. Se a Administração não toma providência à sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera a perda do seu *jus perseguendi*. É o princípio que consta do art. 37, § 5º, que dispõe: 'A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento'. Vê-se, porém, que há uma ressalva ao princípio. Nem tudo prescreverá. Apenas a apuração e punição do ilícito, não, porém, o direito da Administração ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário. É uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.

Também nesse mesmo sentido é a crítica lançada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁵⁹, ao asseverar:

Parecem deduzir-se duas regras deste texto mal redigido. Uma, concernente à sanção pelo ilícito; outra, à reparação do prejuízo. Quanto ao primeiro aspecto, a norma "chove no molhado": prevê que a lei fixe os respectivos prazos prescricionais. Quanto ao segundo, estabelece de forma tangente a imprescritibilidade das ações visando ao ressarcimento dos prejuízos causados. A imprescritibilidade é sempre condenada pela doutrina, seja qual for o seu campo, entretanto, a constituinte demonstrou por ela um entusiasmo perverso e vingativo (v. art. 5º, XLII e XLIV).

⁵⁵ OLIVEIRA, Umberto Machado de. *A prescrição e a ação de improbidade*. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/1692>>. Acesso em: 16 maio 2009.

⁵⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 351.

⁵⁷ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 420-421.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 653.

⁵⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, 3. ed., 2000, São Paulo: Saraiva, 2000, p. 259.

Segue também nessa linha Celso Ribeiro de Bastos e Ives Gandra Martins⁶⁰ quando afirmam que "É de lamentar-se a opção do constituinte por essa exceção à regra da prescritibilidade, que é sempre encontrável relativamente ao exercício de todos os direitos".

3.2.2 A tese da prescritibilidade

Há, contudo, parcela minoritária da doutrina que cultiva a opinião de que essa interpretação literal que vem sendo conferida ao art. 37, § 5º, da CF/88, não esposa a melhor hermenêutica, de modo que não haveria que falar em conflito com o art. 23 da Lei 8.429/92.

Com efeito, não se pode olvidar que a regra, em nosso ordenamento jurídico, é a da prescritibilidade das pretensões. A imprescritibilidade constitui uma exceção, uma situação não usual, em face do que deve ser decorrente de previsão expressa e inequívoca.

Além do mais, em se tratando de exceção, deve comportar uma exegese restritiva. Com efeito, na atual Lei de Introdução ao Código Civil, esse princípio permanece vigente "vedando a interpretação extensiva e a analogia de normas excepcionais"⁶¹.

Sob essa perspectiva, alguns autores defendem a tese de que a pretensão de reparação de danos seria prescritível, haja vista que o texto constitucional não fez, em momento algum, a afirmação expressa da imprescritibilidade, tal como se verifica relativamente aos crimes de racismo (art. 5º, XLII) e quanto à ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV).

⁶⁰ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 167, v. 3.

⁶¹ ALICE, Luciana Maria Ribeiro. *Prescrição na ação de improbidade administrativa*. *Revista da AJURIS: doutrina e jurisprudência*, Porto Alegre, v. 33, n. 102, p. 279, 2006.

Merece realce a lição de Marino Pazzaglini Filho⁶² que, nesse sentido, preleciona:

Perante a redação do § 5º do art. 37 da Carta Magna, é imprescritível a ação de ressarcimento de danos?

Entendo que não.

Primeiro, porque a norma constitucional não afirma que a ação ordinária de ressarcimento é imprescritível. E a imprescritibilidade, por ser exceção ao princípio da segurança jurídica nas relações jurídicas, é expressamente consignada do Texto Maior, v.g., art. 5º, XLII (“a prática de racismo constitui crime inafiançável e imprescritível”); art. 5º, XLIV (“constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático.

Clito Fornaciari Júnior⁶³, por sua vez, também reforça esse argumento, acrescentando que o preceito constitucional *sub examine*:

[...] nada diz, de modo direto e exposto, sobre a prescrição da ação de ressarcimento de danos, tratando apenas de anunciar que lei futura estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por agentes públicos que causem prejuízo ao erário, “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Nesse sentido, assevera, ainda, o autor que:

[...] a imprescritibilidade deveria estar expressamente prevista na Constituição, exatamente porque da prescrição tratou a Lei Maior, delegando a sua disciplina, quanto a alguns aspectos, às menores. Se não procedeu do mesmo modo com relação ao ressarcimento, isso sozinho não autoriza concluir ter adotado a tese da não prescrição. Tanto é assim que, quando a Constituição previu demandas ou sanções não sujeitas à prescrição, fê-lo de modo exposto, como se verifica relativamente aos crimes de racismo (art. 5º, inciso XLII) e quanto às ações de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inciso XLIV). Não houve, relativamente a esses temas, um silêncio ou a simples proibição de norma inferior tratar do assunto, mas claramente se retirou a incidência do tempo sobre os fatos, proclamando-se a imprescritibilidade.

[...]

⁶² PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 230.

⁶³ FORNACIARI JUNIOR, Clito; ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa, Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, p. 33-38. jan./dez. 2005.

Assim, parece de todo contraditório conferir-se a uma pretensão simplesmente ressarcitória, versando sobre interesses materiais, ainda que afetos aos cofres públicos, a mesma dignidade que o sistema emprestou a outros bens e interesses jurídicos tutelados com a previsão de pena ao crime de racismo e à ação de grupo armado atentando contra a ordem constitucional ou o Estado, em relação aos quais se permite a apuração e punição dos fatos a qualquer tempo.

[...]

Se o Constituinte não quisesse a ingerência de norma inferior, não teria dito que as ações de ressarcimento não seriam disciplinadas pela norma que cuidasse da prescrição para os ilícitos, mas já teria ele próprio dito como reger-se-ia a prescrição e, principalmente, se fosse essa a sua intenção, proclamando a sua imprescritibilidade, igual ao que fez com o racismo e com os atos atentatórios à Constituição e ao Estado.

Não se pode entender que, pelo fato de a Constituição não ter mandado disciplinar a prescrição para as ações de ressarcimento, essas se tornariam imprescritíveis [...]

[...]

A Lei n. 8429/92 disciplina as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito, de modo que não haveria como se dissociar a questão da prescrição para o ressarcimento da previsão que a própria lei faz para o tema (art. 23). Assim, ela não distingue entre sanções e ressarcimento até porque coloca, expressamente e sem qualquer margem de dúvida, entre as penas reservadas ao responsável pelo ato de improbidade, também o ressarcimento integral do dano, tanto no inciso I, como também nos incisos II e III do art. 12, que é o conteúdo integral do seu Capítulo III, denominado 'Das penas'. Resulta disso, elementarmente, que, pelo texto legal, o ressarcimento também é sanção ('cominação'), não havendo, diante da clareza da regra, como apartar ambas situações.

Se estão tratadas nessa Lei todas as consequências e sanções que advêm para o responsável por ato de improbidade, inclusive o ressarcimento previsto no capítulo denominado "das penas", não haveria como se deixar de colher, também nesse mesmo diploma, o prazo prescricional, que é por ela definido expressamente no art. 23, inciso I, após o *caput* proclamar que "as ações destinadas a levar a efeito as sanções prevista nesta Lei podem ser propostas..."

Transparece inegável que, ao se entender que a prescrição do ressarcimento não estaria sujeita ao prazo disciplinado no art. 23 da Lei n. 8429/92, está se contrariando a norma em questão, já que ele não está sendo aplicada quando deveria ser.⁶⁴

Rita Andrea Rehem Almeida Tourinho⁶⁵ sustenta, nesse mesmo diapasão, que:

⁶⁴ FORNACIARI JUNIOR, Clito; ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa, Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. Revista de Informação Legislativa, v. 42, n. 165, p. 33-38. jan./dez. 2005..

⁶⁵ TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.

No que se refere às ações de ressarcimento de danos decorrentes de atos de improbidades, apesar da Constituição Federal tê-las excluído do prazo prescricional a ser estabelecido por lei, não afirmou que estas seriam imprescritíveis. Pensamos que o texto constitucional pretendeu que não fossem estabelecidos prazos inferiores ao constante no Código Civil.

Observe-se que toda vez que o texto constitucional estabelece a imprescritibilidade o faz expressamente. Assim, quanto trata do crime de racismo estabelece que 'constitui crime inafiançável e imprescritível' (art. 5º, XLII). Da mesma forma, afirma que 'constitui crime inafiançável e imprescritível' a ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, XLIV). Ora, o artigo 37, § 5º da Constituição apenas afirma que as ações de ressarcimentos decorrentes de prejuízos causados ao erário não estarão sujeitas ao prazo prescricional a ser estabelecido em lei para ilícitos praticados por agentes públicos. Em momento algum afirmou que estas ações de ressarcimento seriam imprescritíveis.

Argumentar-se, em favor da imprescritibilidade do ressarcimento dos danos decorrentes de atos de improbidade administrativa, a proteção ao erário e, em consequência, ao interesse público, não procede.

Como vimos os prazos prescricionais estão a serviço da paz social e da segurança jurídica, valores primordiais à coletividade, que não podem ser suplantados por interesses de cunho patrimonial, mesmo que este pertença ao Estado. Observe-se que a preocupação com tais valores é tamanha em nosso ordenamento jurídico que até o crime de homicídio, que atenta contra a vida – bem maior, passível de proteção – prescreve em 20 anos.

Ada Pellegrini Grinover⁶⁶ também se alinha a esta corrente, ao concluir que:

[...] a regra inserta no parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal não estabelece uma taxativa imprescritibilidade em relação à pretensão de ressarcimento do erário, estando também tal pretensão sujeita aos prazos prescricionais estatuídos no plano infra-constitucional.

Há, ainda, quem defenda a prescribibilidade, sob o fundamento de que, quando a lei ressalva a ação (ou pretensão), o que se está a proteger é um determinado regime jurídico, que deve ser disciplinado de forma autônoma, não podendo, assim, ser afetado por um regime prescricional que lhe é estranho.

Em síntese, essa forma de interpretação parece significar, na dicção de Esteves e Cola que:

⁶⁶ GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 27, p. 37-80, jan/dez de 2005.

[...] o art. 37, § 5º, da CF/88 não ressalvou a imprescritibilidade em si; na verdade, o dispositivo constitucional ressalvou a pretensão de ressarcimento apenas do regime diferenciado de prazos que poderia ser criado, por lei, para os demais ilícitos praticados contra o erário⁶⁷.

Nesse mesmo sentido é o entendimento firmado por Marcelo Mezzomo Collombeli⁶⁸ ao sustentar que:

A fórmula “ressalvadas as ações de ressarcimento” parece-me claramente voltada a desatrelar a prescrição das ações de ressarcimento das ações de imposição das demais sanções, propiciando que o legislador infraconstitucional pudesse estabelecer prazos diferenciados conforme a natureza da sanção. Ou seja, o comando normativo determina que a prescrição das ações de imposição de sanções outras que não o ressarcimento do prejuízo ficará a cabo, necessariamente, de lei que regulamentará o artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, de tal forma que a prescrição dos ilícitos não implicará, *incontinenti*, a prescrição da ação de ressarcimento. Por outras palavras, as ações de ressarcimento não têm seu prazo de prescrição atrelado à prescrição dos ilícitos, ou melhor, à prescrição da possibilidade de aplicação das outras sanções elencadas no artigo 12 da Lei 8.429/92.

Ficaria o legislador impossibilitado de fixar prazos idênticos para a prescrição das ações de imposição da sanção de ressarcimento e das demais? Não. O que o texto constitucional quis foi afastar a possibilidade de que a prescrição dos ilícitos administrativos tivesse necessária repercussão sobre a esfera patrimonial. Mas isto não significa que não se pudesse estabelecer prazos iguais para todas as espécies de sanções por atos de improbidade, como acabou por fazer o artigo 23 da Lei 8.429/92.

A pensar-se de modo diverso, haverá um erro crasso na Lei 8.429/92, pois o artigo 12 elenca o ressarcimento como sanção e o artigo 23 refere-se às ações para aplicação de sanções previstas ‘nesta lei’ sem fazer qualquer distinção. A lei não contém palavras inúteis ou menções supérfluas. Quando as encontra, deve o intérprete voltar-se a si e rever sua interpretação.

Sérgio de Andréa Ferreira apud Decomain⁶⁹, ao examinar o projeto apresentado pela Assembléia Nacional Constituinte, quando da elaboração do parágrafo em tela, chega a essa mesma conclusão, ao afirmar que:

[...]

⁶⁷ ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa. *Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por dano causado por agente ímprobo*: uma questão de proteção ao direito fundamental à segurança jurídica. Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_857.pdf>. Acesso em: 28 out. 2010.

⁶⁸ MEZZOMO, Marcelo Colombelli. *A imprescritibilidade das ações ressarcitórias decorrentes de atos de improbidade administrativo*: um equívoco hermenêutico. Disponível em:

<<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/imprescritibilidade.htm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

⁶⁹ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 401.

Com a exclusão do adjetivo *imprescritíveis* para as ações de ressarcimento, a ressalva com relação a elas passou a significar, apenas, que o prazo prescricional da pretensão e da ação de direito material respectivos é independente do fixado no tocante às sanções punitivas. Em decorrência, ou será a prescrição comum, ordinária, ou outra específica, sem vinculação necessária com a anteriormente referida.

Alguns autores, embora não refutem, do ponto de vista hermenêutico, a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, ponderam, sob a perspectiva da preservação do princípio da segurança jurídica, que esta tese não pode ser sustentada, uma vez que o indivíduo não pode ficar à mercê de prazos que se prolonguem *ad eternum*, sob pena de se comprometer a estabilidade das relações sociais, que constitui fator indispensável num Estado Democrático de Direito.

A propósito, confirmam-se as reflexões de Fabio Medina Osório⁷⁰ a esse respeito:

[...] Também sustentei, anteriormente, em outra obra (*Improbidade administrativa: Observações sobre a Lei 8429/92*) a idéia da imprescritibilidade dessa ações, defendendo-a sob um ponto de vista ideológico. Melhor refletindo sobre o assunto, parece-me que, ideologicamente, se mostra inaceitável tal tese, embora, pelo ângulo dogmático, não haja alternativa hermenêutica. Até mesmo um crime de homicídio (art. 121, caput, CP) sujeita-se a prazo prescricional. Por que uma ação por danos materiais ao erário escaparia desse tratamento? Dir-se-á que esse medida não constitui uma 'sanção', eis a resposta. Sem embargo, tal medida ostenta efeitos importantes e um caráter nitidamente 'afritivo' de um ponto de vista prático. Ademais, gera uma intolerável insegurança jurídica a ausência de qualquer prazo prescricional. A melhor solução talvez fosse fixar um prazo (elevado) mínimo de prescrição para essas demandas, jamais proibir, expressamente, a configuração legislativa de prazos prescricionais para os casos de ressarcimento. De qualquer modo, já se disse que a reparação do dano não é uma sanção, motivo pelo qual ficar de fora do Direito Administrativo Sancionador. O constituinte de 1988 mandou que o legislador ressalvasse, sempre, as ações de ressarcimento, deixando-as de fora dos prazos prescricionais que deveriam ser estabelecidos nas hipóteses de ilícitos contra a Administração Pública. Trata-se de norma constitucional, que não está, por óbvio, sujeita a um juízo de inconstitucionalidade, sequer em face de princípios superiores, v.g., segurança jurídica. Não há 'normas constitucionais inconstitucionais', com se sabe. Nada impede, todavia, sob o ângulo doutrinário, uma crítica a essa espécie de postura. Aos operadores jurídicos, de qualquer sorte, cumpre respeitar a soberana decisão do constituinte, ajuizando e julgando as ações cabíveis.

⁷⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 540-541.

[...] A justificação constitucional para o instituto da prescrição é, sem dúvida, o princípio da segurança jurídica. Ninguém pode ficar à mercê de ações judiciais ou administrativas por tempo e prazos indefinidos ou, o que é pior, perpétuos. Trata-se de uma garantia individual, porém com intensa transcendência social. As relações sociais necessitam de segurança e o Direito busca, em um de seus fins, assegurar estabilidade na vida de relações. Não é possível uma ausência de limites para que alguém acione o outro por supostos danos materiais ao erário, em busca da imposição de censura.

Nessa mesma esteira de entendimento, Elody Nassar⁷¹, ao discorrer sobre o tema, assevera que:

O dispositivo constitucional insculpido no art. 37, § 5º, consegue ensejar dúvidas e indagações quanto à própria regra geral que é a da prescritibilidade das ações, em flagrante contrariedade com o princípio da segurança jurídica e da estabilidade nas relações jurídicas.

[...]

A norma constitucional insculpida no § 5º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, contrasta com o princípio da segurança da estabilidade das relações jurídicas. O entendimento de que as ações de ressarcimento seriam imprescritíveis, sem limites temporais, ainda que em defesa do princípio da indisponibilidade do patrimônio público, está a merecer maior sustentação por parte da doutrina e da jurisprudência. As exigências de uma ordem pública impõem que se declare que os direitos patrimoniais são prescritíveis.

Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho⁷² reforça a idéia, salientando que a interpretação extensiva conferida ao art. 37, § 5º, da CF/88 “viola o princípio da segurança das relações jurídicas, podendo ser mais lesiva ao interesse público do que o próprio dano material ou moral proveniente do ato de improbidade, diante das instabilidades que poderão rondar as referidas relações”.

⁷¹ NASSAR, Elody. *Prescrição na administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 184-185 e p. 198.

⁷² TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.

3.2.2.1 O prazo prescricional para o exercício da pretensão de ressarcimento ao erário

Na hipótese de se adotar a linha interpretativa da prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, surge o seguinte questionamento: qual o prazo a ser aplicado?

Acerca da questão, Fábio Medina Osório sustenta que “Inexistindo prazo prescricional à determinada sanção administrativa, imperioso o recurso à analogia, suprindo-se eventual omissão do legislador, que está obrigado, constitucionalmente, a regular essa matéria”⁷³.

Jesualdo Eduardo Almeida Júnior, de igual modo, afirma que, não estando previsto o prazo prescricional para as ações de ressarcimento, este deverá ser estabelecido por analogia com o Direito Administrativo, o qual “[...] adotou como regra, desde sempre, o prazo máximo de prescrição de 05 (cinco) anos, tanto em favor da Administração, como contra ela”⁷⁴.

Marcelo Mezzomo Collombeli ⁷⁵ vê como saída a invocação da prescrição vintenária, quando os fatos caracterizadores da improbidade forem anteriores à publicação da LIA e, se posteriores, a aplicação do prazo quinquenal previsto no art. 23 da mencionada lei.

⁷³ OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 541.

⁷⁴ ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo. *A prescrição das ações indenizatórias por danos causados ao erário*. Disponível em: <www.ambito-juridico.com.br/site>. Acesso em: 19 out. 2010.

⁷⁵ MEZZOMO, Marcelo Colombelli. *A imprescritibilidade das ações ressarcitórias decorrentes de atos de improbidade administrativo: um equívoco hermenêutico*. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/imprescritibilidade.htm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

Conforme exposto precedentemente, há, ainda, quem argumente a favor da aplicação de prazo igual ao estabelecido no Decreto-Lei 20.910/32⁷⁶ ou, ainda, da aplicação analógica do prazo quinquenal previsto na lei de ação popular⁷⁷.

Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho⁷⁸, ao contrário da maioria da doutrina, entende que as ações de ressarcimento prescrevem no prazo de 10 (dez) anos, estabelecido no art. 205⁷⁹ do Código Civil.

Mauro Nicolau Junior⁸⁰ revela preocupação com o tema, apontando algumas dificuldades na fixação do prazo prescricional. Segundo o autor, na hipótese de se considerar que a pretensão de ressarcimento ao erário submete-se à égide do novo Código Civil, prescrevendo em 03 (três) anos, *ex vi* do seu art. 206, § 3º, V, daí advirá um sério problema, uma vez que “a pretensão de ressarcimento por erário, no estrito rigor dos princípios que norteiam a prescrição, acabaria sendo fulminada antes mesmo que se consumasse a prescrição quinquenal dos atos de improbidade administrativa, tipificados na Lei 8429/92”.

⁷⁶ FORNACIARI JUNIOR, Clito; ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa, Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, p. 33-38. jan./dez. 2005.

⁷⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 910625/RJ*; *Resp 727 131/SP*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200602732272&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁷⁸ TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.

⁷⁹ PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CESPEDES, Livia. *Código civil e Constituição Federal 2009*. 60. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 53.

⁸⁰ Junior, Mauro Nicolau. *Prescrição. Cláusulas Gerais e Segurança Jurídica. Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Fundamentais dos Direitos Fundamentais no Novo Código Civil em face da Constituição* in Mirna Cianci (coord.). op. cit., p. 233-234.

3.3 A jurisprudência

Na jurisprudência, os pronunciamentos são, em sua grande maioria, pela encampação da tese de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis.

Constata-se, no entanto, que a matéria não possui entendimento consolidado no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, em face da manifesta divergência nas Turmas de Direito Público, em função da existência da tese de imprescritibilidade, bem como da tese da incidência da prescrição vintenária, em razão da ausência de regulamentação, com base no Código Civil.

De fato, segundo registra precedente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, “[...] No que concerne à ação civil pública em que se busca a condenação por dano ao erário e o respectivo ressarcimento, esta Corte considera que tal pretensão é imprescritível, com base no que dispõe o artigo 37, § 5º, da Constituição da República”⁸¹.

Ainda na dicção daquela Corte de Justiça, “[...] 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)”⁸²

Há, entretanto, vários julgados que apontam no sentido de se aplicar a essas ações o prazo prescricional estabelecido na legislação civil⁸³, ou mesmo a favor da aplicação analógica do prazo quinquenal previsto na lei de ação popular⁸⁶.

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1107833/SP*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques Disponível Em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200802794701&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 991.102/MG*. Rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200702069144&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

Cumpra consignar que o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar sobre o tema no julgamento do MS 26.210-9/DF⁸⁸, ocasião em que proclamou, por maioria, a inoccorrência da prescrição no que concerne ao ressarcimento ao erário, por incidência, na espécie, do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

Em seu voto divergente, o Ministro Marco Aurélio de Mello, apoiando-se na literalidade da lei, deixou assentado que não compreende “[...] a parte final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal como a encerrar a imprescritibilidade das ações [...]”⁸⁹, argumentando para tanto que:

Não coloco na mesma vala a situação patrimonial alusiva ao ressarcimento e outras situações em que a Constituição afasta a prescrição. O constituinte de 1988 foi explícito, em certos casos, quanto à ausência de prescrição. Aqui, não. Não posso conceber que simplesmente haja o constituinte de 1988 deixado sobre a cabeça de possíveis devedores do erário, inclusive quanto ao ressarcimento por ato ilícito, praticado à margem da ordem jurídica, uma ação exercitável a qualquer momento⁹⁰.

⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 960.926/MG, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 18/03/2008; Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700667942&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 705.715/SP. Rel. Min. Francisco Falcão., DJ de 14./05/2008; REsp 601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 21/08/2007; Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200401542274&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 403.153/SP. Rel. Min. José Delgado, DJ de 20/10/2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200101914564&pv=000000000000>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 910625/RJ. Min. Francisco Falcão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200602732272&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp 727 131/SP. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200500293229&pv=010000000000&p=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.210-9/DF. Rel., Min. Ricardo Lewandowsky. 04/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> Acesso em: 10 dez. 2010.

⁸⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.210-9/DF. Rel., Min. Ricardo Lewandowsky. 04/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> Acesso em: 10 dez. 2010.

⁹⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.210-9/DF. Rel., Min. Ricardo Lewandowsky. 04/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> Acesso em: 10 dez. 2010.

Faz-se necessário registrar, ainda, que o em. Ministro Cezar Peluso, a despeito de ter acompanhado o Relator, Min. Ricardo Lewandowsky, ao proferir o seu voto, fez uma importante ressalva em relação à interpretação do art. 37, § 5º, que, pela sua pertinência, merece ter seu cerne aqui transcrito:

A matéria envolve tema constitucional, que diz com o art. 37 da Constituição Federal. Concordo integralmente com todas as demais ponderações e argumentos do eminente Relator, mas gostaria de fazer uma ressalva em relação à interpretação do art. 37, § 5º.

Esta norma estabelece claramente uma exceção – eu diria, exceção marcante – em relação a princípio jurídico universal: o princípio de limitação do prazo de exercício de todas as pretensões, porque é este requisito de segurança jurídica. Há larga discussão em doutrina sobre as ações declaratórias, para saber se seriam ou não imprescritíveis, mas a regra geral, como princípio universal, formulado em benefício da paz social e da segurança jurídica, é que todas as pretensões estão sujeitas à prescrição, e alguns direitos, sujeitos à decadência. Então, em se tratando de exceção a uma regra de tão amplo alcance, teria de ser interpretada, já desse ponto de vista, estritamente.

Em segundo lugar, o que me parece claro dessa regra – com o devido respeito – é que se trata de uma exceção à previsão de prescrição para ilícitos, ou seja, há aqui segunda exceção, normativa, uma exceção de segundo grau, que é de abrir ressalva à prescritibilidade em relação aos ilícitos praticados por qualquer agente, que, seja servidor ou não, cause prejuízo ao Erário.

Isso significa, no meu entender, que em primeiro lugar, a hipótese excepcional não é de qualquer ilícito, sobretudo não é de ilícito civil. Aliás, o próprio Tribunal de Contas da União, ao prestar informações, invoca acertada doutrina que, provavelmente citada nos seus acórdãos, diz o seguinte:

“Constituição Federal colocou fora do campo de normatização da Lei o prazo prescricional da ação de ressarcimento referente a prejuízos causados ao erário, só podendo a lei estabelecer o prazo prescricional para os ilícitos, como tal podendo-se entender os crimes”

Noutras palavras, as ações relativas a crimes são prescritíveis, não, porém, as respectivas ações de ressarcimento. Respectivas do quê? Dos crimes, isto é, as ações tendentes a reparar os prejuízos oriundos da prática de crime danoso ao Erário. Este o sentido lógico do adjetivo ‘respectivos’. Não se trata, portanto, de qualquer ação de ressarcimento, senão apenas das ações de ressarcimento de danos oriundos de ilícitos de caráter criminal. Aí se entende, então, o caráter excepcional da regra da imprescritibilidade. Por quê? Porque é caso do ilícito mais grave na ordem jurídica. E a Constituição, por razões soberanas, entendeu que, nesse caso, cuidando-se de delitos, no sentido criminal da palavra, as respectivas ações de ressarcimento não prescrevem, conquanto prescrevam as demais ações nascidas do ilícito penal.

Ora, no caso – a mim, parece-me -, não há crime nenhum. De modo que não aplicaria o princípio. Mas considero que, sendo hipótese de tomada de contas e de apuração do crédito da União, há sérias dúvidas a respeito da data do nascimento da pretensão. A meu ver, essa matéria, deve ser bem mais elucidada no campo próprio, que é o da ação de execução fiscal.

Assim, com esta ressalva e a devida vênia do eminente Ministro Marco Aurélio, acompanho o eminente Relator, denegando a segurança, porque não me parece configurado caso típico de prescrição. E pelo fato de a segurança ser apenas denegada, tal matéria poderá, ainda que se não fizesse tal ressalva, ser rediscutida na ação própria de cobrança.

Com esta ressalva e pedindo vênia mais uma vez, acompanho o eminente Relator e também denego a segurança⁹¹.

3.4 A necessidade de ajuizamento de ação autônoma

Outro tema que merece ser objeto de reflexão diz respeito à questão relativa à possibilidade ou não, quando configurada a prescrição prevista no art. 23 da LIA, de a ação civil de improbidade administrativa prosseguir unicamente com o objetivo de obtenção de ressarcimento de supostos danos causados pelo ato de improbidade administrativa.

Isso porque o entendimento sobre a questão não está pacificado em sede doutrinária, tampouco em sede jurisprudencial, sobretudo em face das diferentes interpretações do preceito constitucional e da norma infraconstitucional que disciplinam a prescrição dos atos ilícitos que causam prejuízo ao erário.

As sanções por ato de improbidade administrativa contidas nos incisos do art. 12 da LIA são: multa civil, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, perda da função pública, ressarcimento integral do dano e perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Nos termos do disposto no *caput* do art. 23 da LIA, a prescrição atinge as ações que visam impor as sanções previstas na referida lei, vale dizer, as penas previstas no art. 12 e incisos não podem ser aplicadas caso configurado o prazo prescricional ali estabelecido, salvo o ressarcimento de danos causados ao erário, que poderá ser perseguido a qualquer tempo.

E aí surge a indagação a que se pretende responder: remanescendo apenas a pretensão de ressarcimento ao erário, essa poderia ser manejada através do

⁹¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26.210-9/DF. Rel., Min. Ricardo Lewandowsky. 04/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

procedimento estabelecido na LIA ou deverá ser ajuizada uma ação de ressarcimento autônoma desvinculada da lei?

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁹² defendem a possibilidade do ajuizamento ou mesmo da continuidade da ação civil por ato de improbidade administrativa exclusivamente com o objetivo de obter a reparação do dano causado ao erário, ao afirmar que “[...] nada impede seja utilizada a ação referida no art. 17 da lei n 8.429/92, ou qualquer outra dotada de eficácia similar, com o fim único e exclusivo, de demonstrar a prática do ato de improbidade e perseguir a reparação do dano”.

Rita de Cássia Rocha Quartieri⁹³ sustenta que “[...] diante da prescrição para a ação visando à aplicação das demais sanções, persiste o meio processual estabelecido na LIA para aplicação da sanção de ressarcimento do prejuízo causado ao erário”.

Em sentido contrário, todavia, é o posicionamento de Marino Pazzagilini Filho⁹⁴, ao comentar sobre a compatibilização do art. 37, § 5º, da Constituição Federal com o art. 23 da Lei 8.429/92, *in verbis*:

Como compatibilizar este dispositivo constitucional, que excetua a ação de ressarcimento de danos ao Erário, com a regra do art. 23 em exame? Segundo a norma constitucional, a ação civil que tem maior eficácia, no tempo, para a defesa do Erário, é a ação de ressarcimento de danos. Assim, decorrido o prazo prescricional das ações civis de improbidade administrativa, estabelecido nos incisos I e II do art. 23, o ressarcimento dos danos sofridos pelo Erário, nas Unidades da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), decorrentes de ato de improbidade, deverá ser pleiteado em ação civil de ressarcimento de danos. E tem legitimidade ativa para promovê-la advogado ou procurador da unidade federativa lesada.

⁹² GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002, p. 421.

⁹³ QUARTIERI, Rita de Cássia Rocha Conte. A prescrição no novo código civil e a ação civil pública, ação popular e ação de improbidade administrativa in CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil: uma análise interdisciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 382.

⁹⁴ PAZZAGILINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 230.

Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho⁹⁵ defende identicamente que:

[...] a ação visando o ressarcimento dos danos consequentes de ato de improbidade administrativa, não estará sujeita ao rito especial previsto na lei n. 8.429/92, uma vez que não mais estaremos diante de uma Ação de Improbidade Administrativa, já prescrita, e sim perante uma Ação Civil de ressarcimento de danos.

De acordo com o entendimento majoritário na jurisprudência, tem-se que, em face da prescrição da possibilidade da imposição de penalidade pelo ato de improbidade, a ação de improbidade administrativa não pode ser convertida em ação puramente de reparação de danos, devendo ser o ressarcimento pleiteado em ação autônoma, em razão do vínculo acessório da referida penalidade no contexto da Lei 8.429/92.

Confirmam-se, a esse respeito, os seguintes precedentes cujas ementas seguem abaixo transcritas, *in verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO CONFIGURADA. PROSSEGUIMENTO PARA OBTER EXCLUSIVAMENTE O RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. INADEQUAÇÃO. NECESSIDADE DO AJUIZAMENTO DE AÇÃO AUTÔNOMA. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO É, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

1. É inviável a apreciação de recurso especial fundado em divergência jurisprudencial quando o recorrente não demonstra o suposto dissídio pretoriano por meio: (a) da juntada de certidão ou de cópia autenticada do acórdão paradigma, ou, em sua falta, da declaração pelo advogado da autenticidade dessas; (b) da citação de repositório oficial, autorizado ou credenciado em que o acórdão divergente foi publicado; (c) do cotejo analítico, com a transcrição dos trechos dos acórdãos em que se funda a divergência, além da demonstração das circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, não bastando, para tanto, a mera transcrição da ementa e de trechos do voto condutor do acórdão paradigma.

2. Na hipótese dos autos, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra Joaquim Brito de Souza (ex-Prefeito de Alvarães/MA), com fundamento nos arts. 10 e 11, VI, da Lei 8.429/92, em face de supostas irregularidades ocorridas em convênio firmado entre o referido Município e a União, na qual foi pleiteada a aplicação das

⁹⁵ TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.

sanções previstas no art. 12, II e III, da referida norma. Por ocasião da sentença, o magistrado em primeiro grau de jurisdição julgou extinto o processo com resolução do mérito, em face do reconhecimento da prescrição quinquenal prevista no art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (fls. 439/443), o que foi mantido em grau recursal.

3. O objeto do recurso examinado não está relacionado ao prazo prescricional da ação de ressarcimento ao erário, a qual não possui entendimento consolidado nesta Corte Superior, em face da manifesta divergência nas Turmas de Direito Público, em função da existência da tese de imprescritibilidade da ação de ressarcimento, bem como da tese da incidência da prescrição vintenária, em razão da ausência de regulamentação, com base no Código Civil. Confirmam-se: AgRg no Ag 993.527/SC, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJe de 11.9.2008; REsp 705.715/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 14.5.2008;

REsp 601.961/MG, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 21.8.2007; REsp 403.153/SP, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 20.10.2003. Todavia, é importante ressaltar a existência do recente julgado do Supremo Tribunal Federal que, por maioria, proclamou a inexistência de prescrição de ação de ressarcimento ao erário (MS 26.210/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 9.10.2008).

4. O tema central do presente recurso especial é tão-somente a análise da possibilidade, quando configurada a prescrição prevista no art. 23 da Lei 8.429/92, de a ação civil de improbidade administrativa prosseguir unicamente com o objetivo de obtenção de ressarcimento de supostos danos causados pelo ato de improbidade administrativa, ou se seria necessário ajuizar nova ação de ressarcimento ao erário.

5. Efetivamente, nos termos do caput do art. 23 da Lei 8.429/92, a prescrição prevista na referida norma atinge as "ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas", ou seja, as sanções previstas no art. 12 e incisos da Lei de Improbidade Administrativa não podem ser aplicadas em decorrência de ato de improbidade administrativa caso configurado o prazo prescricional, salvo o ressarcimento de danos causados ao erário. Entretanto, tal conclusão não permite afirmar que a ação civil de improbidade, na qual seja reconhecida a configuração da prescrição, possa prosseguir exclusivamente com o intuito de ressarcimento de danos, pois, em princípio, seria inadequado admitir que a mencionada sanção subsistiria autonomamente sem a necessidade do reconhecimento de ato de improbidade administrativa.

6. Portanto, configurada a prescrição da ação civil de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/92, é manifesta a inadequação do prosseguimento da referida ação tão-somente com o objetivo de obter ressarcimento de danos ao erário, o qual deve ser pleiteado em ação autônoma.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido⁹⁶.

PROCESSO CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. PRESCRIÇÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA PARA O PLEITO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO.

1. O Ministério Público Federal tem legitimidade ativa para propor ação civil pública visando ao ressarcimento do dano causado ao erário por ato de

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 801.846/AM. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501999380&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

improbidade, por afetar interesse coletivo, eis que a ofensa ao patrimônio público constitui sempre ofensa a interesse coletivo.

2. A ação prevista na Lei 8.429/92 não constitui instrumento adequado para pedir ressarcimento. Ressarcimento é consequência da improbidade. Não se conseguindo demonstrar a improbidade, por ter-se operado a prescrição, como na hipótese dos autos, só em ação própria se pode buscar o ressarcimento.

3. Quando ocorrer a prescrição da sanção pelo ato de improbidade administrativa, nos termos do artigo 23, I e II, da Lei 8.429/92, a reparação do prejuízo, que é imprescritível, deverá ser buscada em ação autônoma, e não nos autos da ação por ato de improbidade administrativa.

4. Apelação do Ministério Público Federal e da União não providas⁹⁷.

Todavia, há quem defenda que, na hipótese em que a ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85, é cumulada expressamente com pedido de reparação de danos por improbidade administrativa, com fulcro na Lei nº 8.429/92, não há que se admitir a extinção prematura da demanda, sob o manto da prescrição, afigurando-se perfeitamente viável o prosseguimento da demanda com a finalidade de obter o ressarcimento do dano, em homenagem aos princípios da instrumentalidade das formas e do aproveitamento dos atos processuais.

É o que se colhe, a propósito, da lição do Min. Teori Albino Zavascki, no voto vencedor proferido no julgamento do REsp 928.725/DF⁹⁸, cujo excerto segue abaixo transcrito:

Conforme referiu o voto da Ministra relatora, defendi em sede doutrinária o entendimento de que a ação de improbidade administrativa prevista na Lei 8.429/92 destina-se essencialmente a aplicar sanções de ordem pessoal aos agentes ímprobos, semelhantes às sanções penais (perda de cargo, interdição de direitos, suspensão de direitos políticos), e não propriamente a obter ressarcimento de danos. Não é por outra razão que o procedimento adotado para a ação de improbidade foi moldado em formato semelhante ao da ação penal para os crimes praticados por funcionário público contra a Administração, prevista nos artigos 513 a 518 do CPP. Para o puro e simples pedido isolado e autônomo de ressarcimento de danos, não há necessidade de utilização desse especialíssimo procedimento, podendo ser utilizado o rito comum da ação civil pública (ZAVASCKI, Teori Albino. *Processo Coletivo*, 3ª ed., SP:RT, 2008, p.124 e p. 140).

Inobstante, isso não significa dizer que a utilização da ação de improbidade para deduzir pedido autônomo de ressarcimento de danos acarrete,

⁹⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *Processo AC 0001473-82.2007.4.01.3307/BA*. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/Processos/ProcessosTRF/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp 928.725/DF*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700243307&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

necessariamente, a extinção do processo sem julgamento de mérito. Essa solução radical e inflexível não atende ao princípio da instrumentalidade das formas, por força do qual não se anulam atos processuais que, embora praticados de forma diversa da enunciada, atingem mesmo assim a sua finalidade.

Também não atende ao princípio da preservação (ou do aproveitamento) dos atos do processo, segundo o qual não se declara a nulidade desses atos quando for possível suprir o defeito ou corrigir a irregularidade. Ou seja: também em ação de improbidade deve-se aplicar o art. 284 do CPC, permitindo à parte autora promover as correções ou sanar as irregularidades eventualmente constatadas na petição inicial, a fim de propiciar o andamento normal do processo.

No caso concreto, há outra especial razão para dar provimento. A ação de improbidade não deduziu apenas e unicamente o pedido de ressarcimento. Na inicial, tal pedido veio cumulado com o da aplicação das outras sanções típicas da ação de improbidade, as quais, todavia, não ultrapassaram a fase de recebimento da demanda, pois foram consideradas prescritas. Assim, foi correta a eleição do rito processual inicialmente imprimido. Na verdade, a subsistência isolada do pedido de ressarcimento ocorreu por decisão judicial superveniente, justamente quando o procedimento, ultrapassando sua fase peculiar de "recebimento da inicial", prevista nos parágrafos 6º a 8º do art. 17 da Lei 8.429/92, retomava o "rito ordinário", como estabelecido no *caput* desse art. 17. Isso significa dizer que, nas circunstâncias do caso, sequer emenda à inicial é necessária, pois na fase em que se encontrava quando remanesceu o pedido isolado de ressarcimento, a demanda já assumia o rito do processo comum, próprio para a pretensão ressarcitória. Seria injustificável exagero formal determinar que, mesmo assim, o processo fosse extinto, para que outro tivesse início.

3.5 Considerações finais

A prescrição, na perspectiva do seu principal fundamento, constitui fator indispensável à manutenção da paz social e da estabilidade das relações jurídicas.

Com base nessa premissa, em princípio, não se poderia cogitar em imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, sob pena de se premiar os credores inertes e, ainda, atentar contra a segurança jurídica e o princípio da isonomia.

Lado outro, não se pode olvidar que essa tese apóia-se nos princípios da indisponibilidade e da supremacia do interesse público, o que significa dizer que a imprescritibilidade representa uma efetiva garantia da coletividade de recuperar um patrimônio que, em última análise, é de todos, e que lhe foi subtraído em virtude de ilícito praticado por agente público faltoso.

É facilmente identificável, na hipótese, a existência de um conflito entre princípios constitucionais, para cuja resolução devem ser consideradas as circunstâncias que cercam o caso concreto, de modo que, mediante uma ponderação de interesses opostos, prevaleça aquela que possui maior peso.

De fato, observa-se que o legislador constituinte, quando da elaboração do parágrafo 5º do art. 37 da Constituição Federal, teve de fazer uma opção entre dois valores, quais sejam, a proteção do patrimônio público – valor de interesse de toda a coletividade – e a segurança jurídica do particular em face da ação punitiva do Estado.

Parece-nos que, na ponderação feita entre esses dois valores, o legislador, especificamente no que diz respeito à reparação do prejuízo, ficou com o primeiro, de modo que, em que pese a existência de vários argumentos em contrário, - diga-se, de passagem, bem burilados e fundamentados -, outra conclusão não se pode extrair do texto constitucional senão a de que as ações de ressarcimento por danos causados ao erário são imprescritíveis.

A imprescritibilidade, além de encontrar amparo constitucional, possui uma vertente moral irrefutável, na medida em que privilegia o princípio da moralidade, essencial no trato da coisa pública.

Com efeito, ainda que o agente público que deixa o cargo pelo qual se beneficiou ou beneficiou a terceiros ilicitamente há mais de cinco anos possa não mais responder pelas sanções administrativas previstas na LIA, ele não deve permanecer impune. Seria verdadeiro atentado ao princípio da moralidade permitir que o patrimônio lesado fosse intangível à sociedade e ao Estado.

Demais disso, há que se ter em mente uma questão de ordem prática de significativa relevância em matéria de improbidade administrativa. O ato de corrupção é difícil de apurar, sobretudo quando acarreta prejuízo ao Erário. Isso porque

o agente faltoso, por óbvio, não se furtará de acobertar qualquer rastro que haja remanescido do ato ímprobo praticado.

Dessa forma, tanto para a pessoa jurídica pública prejudicada quanto para o Ministério Público, na condição de legitimados ativos⁹⁹, torna-se tarefa complicada e, na maioria das vezes, demorada, obter todas as informações e elementos necessários à instauração da ação de ressarcimento.

Assim, a depender do tempo decorrido para levar a cabo a investigação e consequente responsabilização, nada mais restaria a fazer contra o agente causador do dano, alforriado que estaria, depois de consumado o prazo prescricional eventualmente estabelecido, de devolver o que não lhe pertence.

CONCLUSÃO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) tem como finalidade, em última instância, combater a chamada corrupção administrativa, alcançando o agente público que, por todos os meios, promove o desvirtuamento do interesse público, em busca de favorecimento pessoal ou de terceiros em detrimento de toda a coletividade.

Nesse sentido, busca, além da imposição das medidas punitivas de cunho administrativo em desfavor do réu, a obtenção de título executivo judicial a fim de

⁹⁹ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 17, II. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

obter o ressarcimento do erário, que, na verdade, não possui caráter de pena, mas de reparação pecuniária de caráter civil, de natureza autônoma.

O presente estudo teve o propósito de tecer considerações acerca das possíveis interpretações conferidas ao art. 37, § 5º da Constituição Federal frente à Lei de Improbidade Administrativa (LIA), apreciando as várias manifestações doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema.

Nesse contexto, lançou-se uma reflexão acerca do conflito existente, na hipótese, entre dois princípios constitucionais, quais sejam, a proteção do patrimônio público e a busca pela segurança jurídica do particular em face da ação punitiva do Estado.

Diante da necessidade de ponderação entre esses dois valores, pode-se concluir que o legislador ficou com o primeiro, de modo que outra conclusão não se pode extrair do texto constitucional senão a de que as ações de ressarcimento por danos causados ao erário são imprescritíveis, na linha, inclusive, da interpretação dada pela Suprema Corte, que, sem dúvida, representa uma “decisão de peso” sobre o assunto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 727 131/SP*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200500293229&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

ALICE, Luciana Maria Ribeiro. Prescrição na ação de improbidade administrativa. *Revista da AJURIS: doutrina e jurisprudência*, v. 33, n. 102, p. 279, 2006.

ALMEIDA JÚNIOR, Jesualdo Eduardo. *A prescrição das ações indenizatórias por danos causados ao erário*. Disponível em: <<http://www.ambito-juridico.com.br/site>>. Acesso em: 19 out. 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988. v. 3.

BEVILÁQUA, Clóvis; MARTINS, Alan. *Prescrição e decadência no direito civil*. São Paulo: IOB Thompson, 3. ed. 2005.

BEVILÁQUA, Clóvis; Shimura, Sérgio. Prescrição e estabilidade jurídica. Osasco: *Revista Mestrado em Direito*, São Paulo, ano 6, n. 1, 2006, p. 97-129.

BRASIL. Constituição Federal (1988), art. 37, § 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 nov. 2010.

BRASIL. Constituição Federal (1988). art. 37, § 5º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 30 nov. 2010.

BRASIL. Decreto nº 1.939, de 28 de agosto de 1908: art. 9º. Disponível em: <[HTTP://www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei 4.717/65*, art. 21. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4717.htm>>. Acesso em: 08 dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 17. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 23, II. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 23. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, *REsp 801.846/AM*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200501999380&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 910625/RJ*; *Resp 727 131/SP*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200602732272&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 928.725/DF*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700243307&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Resp 960926/MG*, Rel. Min. Castro Meira, Diário de Justiça, 18 mar. 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700667942&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MS 26.210-9/DF*, Rel., Min. Ricardo Lewandowsky. 04/09/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. *AC 0001473-82.2007.4.01.3307/BA*. Disponível em: <<http://www.trf1.jus.br/Processos/ProcessosTRF/>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 1107833/SP*. Rel. Min. Mauro Campbell Marques. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200802794701&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp 403.153/SP*, Rel. Min. José Delgado, DJ de 20/10/2003. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200101914564&pv=000000000000>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. *REsp 705.715/SP*, Rel. Min. Francisco Falcão., DJ de 14./05/2008; *REsp 601.961/MG*, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 21/08/2007; Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200401542274&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. *Resp 727131/SP*. Min. Luiz Fux. Diário de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200500293229&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. *REsp 910625/RJ*. Min. Francisco Falcão. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200602732272&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. *Resp 960.926/MG*, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 18/03/2008; Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200700667942&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL.Superior Tribunal de Justiça.. *REsp 991.102/MG*. Rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/Processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200702069144&pv=010000000000&tp=51>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, v. 1, 2005, p. 120-121.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007, p. 198/399 (?)

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 2008.

ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa. *Prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por dano causado por agente ímprobo: uma questão de proteção ao direito fundamental à segurança jurídica*. Disponível em:

<http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/02_857.pdf>. Acesso em: 28 out. 2010.

FARIA, Antônio Celso Campos de Oliveira. Prescrição extintiva na lei de improbidade. *Revista APMP*, v. 11, n. 45, p. 49-54, out/jan de 2008.

FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. São Paulo: *Revista de Direito Processual Civil*, v. 3, p. 112, 1961.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 3. ed. Saraiva: São Paulo, 2000.

FORNACIARI JUNIOR, Clito; ESTEVES, Carolina Bonadiman; COLA, Felipe de Souza Costa, Prescrição das ações de ressarcimento de danos causados por atos de improbidade administrativa. *Revista de Informação Legislativa*, v. 42, n. 165, p. 33-38. jan./dez. 2005.

FROELICH, Charles Andrade. *Prescrição e decadência no novo código civil*. Um novo olhar sobre o critério científico de distinção a partir da classificação quinária das ações. Disponível em: <<http://www.jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4895>>. Acesso em: 16 maio 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de improbidade administrativa: decadência e prescrição. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, v. 21, n. 27, p. 37-80, jan./dez. 2005.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da prescrição e da decadência: teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. *A imprescritibilidade das ações ressarcitórias decorrentes de atos de improbidade administrativo: um equívoco hermenêutico*. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/constitucional/imprescritnilidade.htm>>. Acesso em: 3 maio 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. São Paulo: Atlas, 2002.

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

NICOLAU JUNIOR, Mauro. Prescrição. Cláusulas Gerais e Segurança Jurídica. Perspectivas Hermenêuticas dos Direitos Fundamentais dos Direitos Fundamentais no Novo Código Civil em face da Constituição. In: CIANCI, Mirna (Coord.). (Coord.). *Prescrição no novo código civil: uma análise interdisciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2005.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, n. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.

OLIVEIRA, Luiz Duarte de. Da prescrição das ações em face da Fazenda Pública e o novo Código Civil in CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil*. Uma análise interdisciplinar. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. *A prescrição e a ação de improbidade*. Disponível em: <<http://www.uj.com.br/publicacoes/doutrinas/1692>>. Acesso em: 16 maio 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito administrativo sancionador*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CESPEDES, Lívia. *Código civil e Constituição Federal 2009*. 60. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

QUARTIERI, Rita de Cássia Rocha Conte. A prescrição no novo código civil e a ação civil pública, ação popular e ação de improbidade administrativa in CIANCI, Mirna (Coord.). *Prescrição no novo código civil: uma análise interdisciplinar*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 8.429/92*, art. 17, II. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429.htm>>. Acesso em 07 dez. 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 8, n. 274, 7 abr. 2004, Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5054>>. Acesso em: 11 maio 2009.