



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS - CCSAH
CURSO DE DIREITO

ÍTALO GONÇALVES MATOS

**A IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO RE 852.475/SP**

**MOSSORÓ/RN
2019**

ÍTALO GONÇALVES MATOS

**A IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO RE 852.475/SP**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido.

Orientador: Prof. Ms. Wallton Pereira de Souza Paiva

**MOSSORÓ/RN
2019**

ÍTALO GONÇALVES MATOS

**A IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO RE 852.475/SP**

Artigo apresentado ao Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas para a obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Universidade Federal Rural do Semiárido.

APROVADO EM: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ms. Wallton Pereira Souza Paiva (UFERSA)
Presidente

Prof. Ms. Hudson Palhano de Oliveira Galvão (UFERSA)
Primeiro Membro

Prof. Ms. Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (UFERSA)
Segundo Membro

**A IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO
FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO RE 852.475/SP**

Ítalo Gonçalves Matos

RESUMO: O presente artigo tem por base analisar a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do RE 852.475/SP, que uniformizou a jurisprudência acerca da imprescritibilidade das pretensões de ressarcimento ao erário em face de atos dolosos de improbidade administrativa. O trabalho foi desenvolvido em três tópicos, sendo utilizado a análise bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, além do método indutivo para o desenvolvimento da temática. O primeiro tópico, com caráter expositivo, trata sobre a decisão da Corte e os fundamentos externados pelos ministros. Em seguida, analisa-se o sistema constitucional, os princípios referentes ao assunto, bem como os mecanismos de proteção à probidade. Por fim, examina-se a ação de improbidade e ação de ressarcimento ao erário à luz do sistema da tutela coletiva. Assim, o trabalho propõe uma reflexão acerca dos limites da atuação do Estado na recuperação de verbas públicas, concluindo que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento dos cofres públicos em face dos sujeitos que atuam com dolo em prejuízo da coletividade coaduna-se com a forma republicana, sem desprestigiar a segurança jurídica.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Ressarcimento. Imprescritibilidade.

**THE IMPRESCRIPTIBILITY OF THE REIMBURSEMENT LAWSUIT TO
THE PUBLIC TREASURY BASED ON THE PRACTICE OF INTENTIONAL
ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY: AN ANALYSIS OF APPEAL
852.475/SP**

ABSTRACT: This article aims to analyze the decision issued by the Brazilian Federal Supreme Court within the scope of RE 852.475 / SP, which standardized the jurisprudence about the imprescriptibility of the claims of compensation to the public treasury against intentional acts of administrative improbity. The work was developed in three topics, using the bibliographical, jurisprudential and legislative analysis, as well as the inductive method for the development of the theme. The first topic, whose character is expository, deals with the decision of the Court and the grounds expressed by the ministers. Then, an analysis of the constitutional system, of the principles concerning the subject, as well as the mechanisms of protection against probity was made. Lastly, the action of improbity and the action of reimbursement to the public treasury in the light of the system of collective tutelage is examined. Thus, the paper proposes a reflection on the limits of the State's performance in the recovery of public funds, concluding that the imprescriptibility of the claim for reimbursement of public coffers against of individuals who act with wilful misconduct to the detriment of the community is in line with the republican form without detracting from legal certainty.

Keywords: Administrative improbity. Refund. Imprescriptibility.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 (CRFB), após intenso debate no curso dos trabalhos da Assembleia Constituinte, inovou ao prever expressamente a ação de improbidade no art. 37, §§ 4º e 5º do texto constitucional. Assim, o Constituinte atribuiu notória importância a punição de agentes ímprobos bem como a devida reparação dos danos causados ao erário, visando a promoção da probidade na prestação do serviço público.

Em que pese a importância do tema reconhecida pelo Constituinte Originário, o texto constitucional dispensou detalhes, estabelecendo meramente a menção à probidade e ao ressarcimento ao erário, nos termos do art. 37, §§ 4º e 5º da CRFB. Apesar de aparente clareza, o art. 37, § 5º da CRFB tornou-se centro de embates hermenêuticos tendentes a elucidar suposta dubiedade do texto constitucional.

Sobre o tema da prescrição da ação de ressarcimento manejada pelo Estado em face do particular, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Tribunal Pleno, apreciou o tema no Mandado de Segurança n.26.210-/DF, julgado em 4/9/2008, discutindo o ressarcimento de bolsa de estudos no exterior por estudante que descumpriu a obrigação de retornar ao país após a conclusão do curso. *In casu*, por maioria, o dever de ressarcir os cofres públicos foi considerado pretensão imprescritível. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União editou enunciado sumular (Súmula n.282) aduzindo que: “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”¹.

O Supremo Tribunal Federal, no bojo do RE 669.069 RG/MG, em 03 de fevereiro de 2016, sob relatoria do Ministro Teori Zavascki, apreciou o tema 666 da repercussão geral que dispunha acerca da “*imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa.*”.

Instado a se manifestar em sede de embargos de declaração oposto pela Procuradoria-Geral da República, a Corte fixou a seguinte tese de repercussão geral do RE 669.069/MG: “*É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil*”. Assim, a Suprema Corte reconheceu a prescritibilidade para

¹ Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/main.jsp?lumaPageId=8A8182A15753C07D0157679FA075237C&previewItemId=8A8182A25753C20F0157679AA5617070&lumItemId=8A8182A25753C20F0157679AA5677074>>
Acesso em 18/07/2019

as ações de ressarcimento em caso de ilícito civil em geral, submetidos ao prazo prescricional de 5 (cinco) anos (art. 1º do Decreto 20.910/1932), sem, contudo, pacificar a questão em relação aos atos de improbidade administrativa.

Tal posicionamento sinalizava uma nova tendência jurisprudencial, conferindo primazia à segurança jurídica como elemento de proteção do particular em face do Estado. Com a finalidade de uniformizar a temática, sob a sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal submeteu a questão à apreciação do Plenário Virtual fixando o tema 897 :“*prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos por ato de improbidade administrativa*”.

A proposta do presente trabalho consiste em analisar os fundamentos do acórdão preferido pelo Supremo Tribunal Federal recurso extraordinário 852.475/SP, sob a sistemática de repercussão geral, à luz do complexo normativo no qual o instrumento da ação de ressarcimento encontra-se inserido.

O meio utilizado consistirá em análise jurisprudencial e bibliográfica, caracterizando a pesquisa como teórica, consultando textos legais, artigos científicos, dissertações e obras doutrinárias sobre o tema. Trata-se, portanto, de pesquisa descritiva e explicativa, por meio do método indutivo, uma vez que se parte da decisão proferida pela Suprema Corte para a conclusão fundada no estudo realizado.

Desse modo, no primeiro tópico será analisado o julgamento que resultou na fixação da tese acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento fundadas em atos dolosos de improbidade. Tal análise possui notório caráter expositivo, compilando os fundamentos jurídicos adotados por cada ministro, os princípios e institutos que gravitam em torno da temática.

No segundo tópico, será realizada breve digressão sobre o sistema constitucional por meio de disposições doutrinárias, notadamente acerca do neoconstitucionalismo e das consequências desse movimento na legislação infraconstitucional, ressaltando a importância do método sistemático na atividade do intérprete. Ademais, tecerá considerações acerca da normatividade dos princípios jurídicos, especificamente aos princípios da moralidade e probidade, bem como sobre os mecanismos jurídicos previstos na Constituição que visam preservar tais axiomas.

Por fim, será tratado sobre a ação de improbidade e a respectiva ação de ressarcimento sob a ótica do microssistema da tutela coletiva. Nesse sentido, será analisado a necessária aplicabilidade de princípio da reparação integral que, no caso em análise, colide com a segurança jurídica. Diante do conflito axiológico, entende-se como

correta a atuação da Corte que, ao restringir a imprescritibilidade aos atos dolosos, visou preservar tanto a reparação do dano e os valores republicanos, bem como a segurança jurídica e boa-fé de eventuais agentes transgressores das disposições da Lei nº 8.429/92.

2 RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475/SP

O recurso extraordinário 852.475/SP, interposto em sede de ação de improbidade administrativa, visava a aplicação das sanções dispostas no art. 12, II e III da Lei 8.429/99 aos réus, bem como a respectiva recomposição dos danos causados ao erário. Desse modo, a parte recorrente – Ministério Público do Estado de São Paulo – sustentou a repercussão geral da matéria, uma vez que, sob a ótica do *parquet*, a eventual prescrição da ação de improbidade implicaria na impunidade dos agentes que praticaram os respectivos atos lesivos, bem como permitiria a transferência do encargo de vultosos desfalques patrimoniais ao Poder Público.

O Ministério Público, ao apontar a ofensa ao art. 37, § 5º da CRFB, alegou que o dispositivo constitucional sob análise possui comandos distintos, quais sejam, a prescritibilidade dos ilícitos administrativos praticados por qualquer agente público, conforme disposição legal, e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento. Conforme posicionamento ministerial, nesta não haveria margem para atuação do legislador infraconstitucional.

Nessa mesma perspectiva, a Procuradoria Geral da República propôs a fixação da tese: “*são imprescritíveis as ações de ressarcimento do erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa, independentemente de prévia declaração do ato como ímprobo e do agente que o pratique, servidor público ou não*”.

Por seu turno, a União, atuando como *amicus curiae*, opinou o provimento do recurso extraordinário sob alegação de que “*havendo prejuízo ao patrimônio público, desde que este seja fruto de ato ímprobo, deverá haver ressarcimento, sem que incida sobre essa pretensão qualquer prazo prescricional*” (BRASIL, 2018, p.6).

Em face dos argumentos apresentados, os ministros iniciaram a votação apresentando os fundamentos jurídicos pertinentes, notadamente mediante a ponderação de princípios gerais e específicos aplicáveis ao caso.

2.1 Tese da prescritibilidade

O ministro relator, Alexandre de Moraes, iniciou seu voto ressaltando a importância conferida pelo legislador constituinte ao aprimoramento ao combate à corrupção no serviço público, uma vez que “*a corrupção é a negativa do Estado Constitucional*” (BRASIL, 2018, pág. 7). Para o relator, a natureza civil dos atos de improbidade administrativa é premissa essencial para a análise da eventual prescritibilidade, tendo em vista que o próprio comando constitucional ressalta a independência entre a esfera cível e penal no âmbito da responsabilização de mesmas condutas, notadamente pela expressão “*sem prejuízo da ação penal cabível*” na redação final do art. 37, § 4º da CRFB.

Nessa linha argumentativa, o Alexandre de Moraes ressaltou que o Poder Constituinte Originário elevou a prescrição à categoria de direito fundamental, tratando-se, portanto, de regra no ordenamento nacional. Logo, a imprescritibilidade será possível apenas em hipóteses excepcionais prevista no texto constitucional, por meio de interpretações restritivas, a exemplo do art. 5º, XLII e XLIV da CRFB².

Desse modo, já é possível observar a adoção de uma corrente garantista, visando preservar direitos fundamentais do acusado de ato ímprobo. Assim, em consonância com o devido processo legal - garantia de proteção contra o exercício arbitrário do Poder Público em face do indivíduo -, é imprescindível que o polo ativo da ação de improbidade aponte especificamente os fatos e imputações aos réus, demonstrando de modo inequívoco a presença do elemento subjetivo do tipo, quais sejam, o dolo e a culpa, esta excepcionalmente admitida nas condutas descritas no art. 10 da Lei 8.429/99.

Em razão disso, o ministro (BRASIL, 2018, p.14) sustentou que, em observância ao devido processo legal e ao mandamento constitucional previsto no art. 37, § 4º da CRFB, o Constituinte incumbiu ao legislador infraconstitucional a tarefa de fixar os respectivos prazos e marcos para aplicação das sanções de improbidade administrativa, hodiernamente previstos no art. 23 da Lei nº 8.429/92.

Com efeito, Alexandre de Moraes aduziu não ser razoável considerar que, nas hipóteses de condutas que possam lesar normas tanto na esfera penal como na esfera cível, seria possível a hipótese de imprescritibilidade em relação ao ilícito civil e não no ilícito penal, notadamente pela maior gravidade da lesão causada ao bem jurídico

2 CRFB, art. 5º: (...) LII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático;

tutelado na última (*ultima ratio* do ordenamento pátrio). Desse modo, a segurança jurídica urge como elemento essencial para o deslinde do julgamento (BRASIL, 2018, p.16):

Em face da segurança jurídica, portanto, nosso ordenamento jurídico afasta a imprescritibilidade das ações civis patrimoniais. Como resultado, não deveria ter surgido qualquer dúvida quanto à prescritibilidade de todas as sanções civis por ato de improbidade administrativa, inclusive a de ressarcimento ao erário, pois a legislação observou o mandamento do próprio § 4º do art. 37, que exige a edição de lei específica para tipificar os atos de improbidade e estabelecer a forma e gradação de todas as sanções.

Sob esse raciocínio, a redação do § 5º do art. 37 não permitiria, por si só, a adoção da tese da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, sendo necessário uma análise hermenêutica conglobante das normas em vigor de modo a conferir coerência ao sistema jurídico. Nesse ponto, Alexandre de Moraes menciona a necessidade de uma “*homogeneidade equilibrada*” ao ordenamento nacional (BRASIL, 2018, p.19):

A interpretação do texto constitucional não pode ser legitimada sem que se aprecie o conjunto das normas vigorantes, em uma necessária homogeneidade equilibrada de todo o ordenamento jurídico, sob pena de grave lesão a dispositivo constitucional não só quando é violentada a sua literalidade, mas também quando sua aplicação é apartada de seu espírito e de seu conteúdo.

Como fator determinante, o relator apontou, ainda, o elemento histórico, notadamente em razão da exclusão da expressão “*que são imprescritíveis*” da redação originária do §4º do art. 44 do Projeto de Constituição (A) da Comissão de Sistematização que corresponde ao atual §5º do art. 37 da CRFB. A redação inicial do referido projeto previa (BRASIL, 2018, p.20):

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, que são imprescritíveis

Ante a supressão mencionada, Alexandre de Moraes afirmou se tratar de uma “*clara e consciente opção de privilegiar a segurança jurídica*” (BRASIL, 2018, p.21). Logo, a ressalva do §5º do art. 37 da CRFB apenas visava conferir a recepção das normas legais que instituíram instrumentos processuais e prazos prescricionais para as respectivas ações de ressarcimento ao erário - Decreto 20.910/1932, Lei 3.164/1957, Lei 3.502/1958, Lei 4.717/1965, Lei 7.347/1985, Decreto-Lei 2.300/1986 - em razão da inexistência de disposição legal dos chamados “atos de improbidade administrativa” até

a edição da Lei nº 8.429/92, evitando-se o chamado “vácuo legislativo” (BRASIL, 2018, p.25):

À luz do raciocínio exarado, o ministro aduziu que a edição da Lei nº 8429/92 possibilitou a eficácia plena do art. 37, § 4º da CRFB, motivo pelo qual se tornou desnecessária a aplicação do §5º do art. 37 do texto constitucional em face de atos de improbidade após a edição do texto legislativo. Por conseguinte, votou pelo desprovemento do recurso extraordinário, propondo a fixação da tese (BRASIL, 2018, p.28):

A pretensão de ressarcimento ao erário em face de agentes públicos e terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado pela Lei 8.429/1992 prescreve juntamente com as demais sanções do artigo 12, nos termos do artigo 23, ambos da referida lei, sendo que, na hipótese em que a conduta também for tipificada como crime, os prazos prescricionais são os estabelecidos na lei penal.

1.2 Tese da imprescritibilidade

Externado o voto do ministro relator a favor da prescritibilidade da ação ressarcimento por ato de improbidade, Edson Fachin instaurou a divergência ao proferir voto em prol da imprescritibilidade. Desse modo, sustentou sua linha argumentativa em quatro premissas, quais sejam, (i) finalidade de estabilização das relações sociais, (ii) as exceções expressas à prescritibilidade previstas no texto constitucional, (iii) a redação da CRFB quanto à previsão de lei que estabelecerá prazos de prescrição para ilícitos e, por fim, o ponto central da controvérsia, qual seja, (iv) o embate hermenêutico em torno da vírgula disposta no §5º do art. 37 da CRFB.

Nessa perspectiva, Edson Fachin aduziu reconhecer a lógica da linha argumentativa apresentada pelo ministro relator, compreendendo que, por meio de uma interpretação história e doutrinária evolutiva, seria possível extrair do dispositivo constitucional uma norma que exija leis com prazos prescricionais para ilícitos praticados por agentes. Todavia, o ministro afirmou não estar convencido da prescritibilidade, uma vez que a interpretação sistêmica dos §§4º e 5º do art. 37 conduz que a expressão “*na forma e gradação previstas em lei*” não se refere à prescrição (BRASIL, 2018, p.33).

Portanto, à luz do raciocínio sustentado por Edson Fachin, não há incompatibilidade com o Estado Democrático de Direito a tese sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em matéria de improbidade, tendo em

vista que, em determinadas situações, “a prescrição é o biomo por meio do qual se encobre a corrupção e o dano ao interesse público” (BRASIL, 2018, p.34). Então, o ministro assevera (BRASIL, 2018, p.42):

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

Por meio da tese levantada por Edson Fachin, é possível observar a preocupação com a recuperação das verbas públicas, evitando-se a transferência do encargo econômico-financeiro à sociedade e reduzindo a sensação de impunidade. Entendimento diverso iria de encontro com valores republicanos.

2.3 Virada jurisprudencial

Inaugurada a divergência por Edson Fachin, Luís Roberto Barroso dá continuidade ao julgamento reconhecendo a ambiguidade do art. 37, §5º da CRFB e as linhas argumentativas já discutidas no Plenário da Suprema Corte. Assim, reconhece a três correntes que gravitam a temática, quais sejam, (i) a tese da imprescritibilidade, sustentada por Teori Zavascki no bojo RE 669.069 bem como por Edson Fachin no julgamento em questão; (ii) a tese defendida por Dias Toffoli acerca da prescritibilidade da ação de ressarcimento, ressalvada a hipótese de eventual e prévia condenação que induziria à imprescritibilidade da execução e, por fim, (iii) a posição externada Alexandre de Moraes quanto à prescritibilidade em favor da segurança jurídica e estabilização da relações sociais.

Aderindo ao voto de Alexandre de Moraes, Luiz Roberto Barroso aduz que o Constituinte Originário ao acolher as hipóteses de imprescritibilidade o fez expressamente, a exemplo do art. 5º, LII e XLIV da CRFB. Logo, na ordem jurídica vigente, a regra é a prescrição, ao passo que a imprescritibiliade deve constar de modo expreso e inequívoco (BRASIL, 2018, p.49):

A prescrição é um instituto diretamente associado à ideia de segurança jurídica. Logo, se há uma ambiguidade no dispositivo, o princípio da segurança jurídica é um bom vetor interpretativo para escolher o melhor sentido e o melhor alcance para aquela norma.

Em razão disso, Roberto Barroso adere ao voto do relator de modo a reconhecer a prescritibilidade da pretensão reparatória, encerrando seu voto com a

reafirmação do complexo dissenso hermenêutico da matéria, reservando-se, com destaque, para eventuais reflexões até o final do julgamento.

Seguindo a discussão, Rosa Weber, ao afirmar que a interpretação do art. 37, §§4º e 5º induz à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento, asseverou que (BRASIL, 2018, p.53):

Ainda que se possa questionar a sabedoria dessa opção do Constituinte Originário, à luz, em especial, de preocupações com a segurança jurídica, o devido processo legal e a ampla defesa, fato é que não há falar em inconstitucionalidade de normas constitucionais originárias.

Nessa perspectiva, observa-se que a ministra sustenta sua tese retomando lições acerca Poder Constituinte Originário, como poder de fato e político, caracterizando por ser incondicional e ilimitado, tendo em vista que a manifestação deste inaugura a ordem jurídica do Estado. Logo, ainda que criticável, não compete ao intérprete aferir suposta inconstitucionalidade de normas originárias, notadamente em face da tese acolhida pela Suprema Corte acerca da inexistência de hierarquia entre as normas constitucionais originárias (ADI 815).³

Em contraposição à tese divergente de Edson Fachin, os ministros Luiz Fux, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski e Gilmar Mendes seguiram o voto de Alexandre de Moraes com a finalidade de reconhecer a prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa.

Acrescendo à tese sustentada pelo relator, Luiz Fux expõe a fundamentação segundo a qual as pretensões exercitáveis contra o Poder Público se submetem ao lapso prescricional previsto na legislação – Decreto nº 22.210, Decreto nº 2.210 e Lei nº 9.494 -, sendo razoável sustentar, por critérios isonômicos, a existência de prazos para a Fazenda Pública ingressar em juízo para recompor eventuais danos causados por particulares.

Por seu turno, Dias Toffoli expõe o seu raciocínio que asseguraria a imprescritibilidade da execução, desde que a ação que declarasse a culpa do administrado tenha sido proposta tempestivamente, bem como certificado seu trânsito em julgado. No entanto, por fins pragmáticos, o ministro afirmou “*não ser o caso de se*

³ Disponível em:

<http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfJurisprudencia_pt_br&idConteudo=185145&modo=cms> Acesso em 18/07/2019

abrir uma terceira corrente” (BRASIL, 2018, p. 60), motivo pelo qual aderiu a posição do relator.

Dialogando sobre o assunto, Ricardo Lewandovski, ao rememorando o voto de Roberto Barroso no RE 669.069/MG, afirmou (BRASIL, 2018, p 63):

Por fim, ressaltou que, mais do que contrapor os princípios da supremacia do interesse público ao da segurança jurídica, a imprescritibilidade suprime o direito ao devido processo legal e, especialmente, ao da ampla defesa, uma vez que a eventual prevalência do entendimento pela imprescritibilidade acarretaria o dever de cada cidadão de guardar eternamente comprovantes os mais diversos de seus negócios jurídicos com a Administração, o que evidentemente seria inviável e comprometeria o direito à defesa dos cidadãos.

Com tais explicações, novamente assume destaque os direitos e garantias fundamentais dos particulares, sob risco de impor aos particulares um estado de eterno resguardo jurídico. Tal tese pode instiga o leitor a concluir que a imprescritibilidade promove a morosidade dos órgãos e instituições que possuem a incumbência de zelar pelo patrimônio público, a exemplo de funções essenciais à Justiça como o Ministério Público e Procuradorias dos entes federativos. Destarte, sob a ótica apresentada, a imprescritibilidade além promover a ineficiência no âmbito de tais órgãos e instituições, conferiria irrazoável privilégio processual ao Poder Público em patente violação do princípio da isonomia.

De igual modo, Gilmar Mendes além de ratificar o princípio da segurança jurídica, umbilicalmente associado à regra da prescritibilidade, asseverou que o texto do art. 37, §5º da CRFB apenas positivou a necessidade de lei em sentido formal para a fixação de prazos prescricionais para os atos descritos na lei, não havendo que se falar em imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. Ademais, afirmou que “*no confronto entre o interesse público primário e o interesse público secundário, aquele deve prevalecer*”, uma vez que “*não há como o ordenamento jurídico privilegiar o interesse público secundário do ressarcimento ao erário em detrimento do interesse público primário da segurança jurídica*” (BRASIL, 2018, p.76 e 77).

Após manifestação dos ministros supramencionados, o julgamento realizado no dia 02 de agosto de 2018 foi suspenso, sendo retomado em 08 de agosto de 2018 com a sinalização de eventual reajuste do voto externado por Roberto Barroso, fato confirmado posteriormente.

Além de adotar a tese da imprescritibilidade, Roberto Barroso destacou a necessidade de restringir a imprescritibilidade apenas aos atos dolosos. Afirmou, ainda,

que embora a tese discutida não trate sobre o rito, acolhe a corrente que trata como questão prejudicial da ação ordinária de ressarcimento a constatação da ocorrência de ato de improbidade, assegurado o direito de defesa. Logo, deve-se haver a necessária distinção entre as ações com natureza reparatória e natureza sancionatória, esta não se relacionando com a pretensão exercida via ação de ressarcimento ao erário.

Essa corrente busca conferir maior previsibilidade e segurança jurídica ao agentes acusados de improbidade, tendo em vista que o direito de defesa seria exercido em ação prévia com o escopo de declarar a ocorrência do ato de improbidade. Assim, ainda que impossibilitada a aplicação de sanções, como a suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, tal fato não obstaría o ressarcimento ao erário, tendo em vista a natureza distinta das medidas.

No mesmo sentido, Luiz Fux retificou seu voto de modo a acompanhar a corrente da imprescritibilidade (BRASIL, 2018, p.110):

numa ideologia de gestão da coisa pública, pelos princípios constitucionais da moralidade e do republicanismo, e mantendo a coerência e a estabilidade da jurisprudência que eu fiz prevalecer no Superior Tribunal de Justiça, eu entendo que, hoje em dia, não é consoante os princípios e a postura judicial do Supremo Tribunal Federal que danos decorrentes de crimes praticados contra Administração Pública e de atos de improbidade praticados contra Administração Pública fiquem imunes da obrigação de ressarcimento.

Sobre a tese da imprescritibilidade, Celso de Melo destacou que o princípio republicano impõe um “*regime de responsabilidade*” (BRASIL, 2018, p.87) dos agentes públicos em face da ordem jurídica em vigor. Ainda, no prisma principiológico, destacou que a moralidade administrativa consubstancia instrumento norteador das atividades do Poder Público.

Carmen Lúcia, também adotando a tese da imprescritibilidade, reforça a necessidade de uma interpretação sistêmica da ordem jurídica, asseverando ser possível a distinção sobre a existência de prazos prescricionais relativo a punição do agente ímprobo concomitantemente com a imprescritibilidade da ação de ressarcimento patrimonial em razão da prática de ato de improbidade. Desse modo, destacou que (BRASIL, 2018, p.107):

A reparação pecuniária do dano causado pelo ato de improbidade, o qual ataca diretamente a sociedade, princípio, meio e fim, em última análise, da existência do Estado, convola-se em proteção da própria legitimidade das normas pelas quais se rege o povo de um Estado, a convalidar a imprescritibilidade na espécie, em atendimento à moralidade administrativa e à supremacia do interesse público.

Por sua vez, Marco Aurélio defendeu que o vocábulo “*ressalvadas*”, disposto no dispositivo constitucional em análise, não expressa a imprescritibilidade sob o argumento de que “*nos casos concretos em que o constituinte visou prever a imprescritibilidade, o fez*” (BRASIL, 2018, p. 82). Assim, na visão do ministro, se trata de mera “*erronia técnica na redação do preceito pelo constituinte de 1988*”, motivo pelo qual confirma seu voto em prol da prescritibilidade da ação de ressarcimento.

Diante disso, o julgamento foi encerrado no dia 08 de agosto de 2018 com parcial provimento do recurso, afastando a prescrição da ação de ressarcimento, tese contrária à corrente exarada pelo relator Alexandre de Moraes. Assim, foram vencidos o ministro relator, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio, destacando-se pela virada jurisprudencial decorrente dos reajustes de voto dos ministros Luiz Fux e Roberto Barroso que adotaram a tese divergente instaurada por Edson Fachin e seguida por Rosa Weber, Celso de Mello e Cármen Lúcia. Considerando a sistemática da repercussão geral, a Corte uniformizou a jurisprudência fixando a tese: “*São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa*”.

3. O SISTEMA CONSTITUCIONAL E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 Considerações iniciais

A atividade interpretativa possui relevância fundamental nas relações interpessoais de modo a possibilitar o fluxo de informações e ideias intergeracional. No âmbito da atividade interpretativa, distingue-se a interpretação da hermenêutica, uma vez que a interpretação jurídica consubstancia atividade exercida por um intérprete que visa extrair da redação legal a norma a ser aplicável ao caso concreto, ao passo que a hermenêutica jurídica é a ciência que objetiva a compilação e sistematização de métodos para determinar o alcance e sentido do Direito, conforme lição de Fábio José Varela Fialho (2018, p.15).

Dentro os métodos interpretativos sistematizados e analisados pelos estudiosos que se debruçam na análise da ciência da interpretação jurídica, cita-se a interpretação lógico-gramatical, histórico-evolutiva, sociológica, teleológica e axiológica, além da sistemática. Ainda que não se possa afirmar uma prioridade

hierárquica de nenhum dos métodos mencionados, no presente trabalho assume destaque o método de interpretação sistemática que, conforme afirmado por Bernardo Gonçalves Fernandes (2013, p.178):

compreende o ordenamento jurídico como um todo dotado de unidade e, por isso mesmo regido por cânones de hierarquia (norma superior prevalece sobre a inferior), temporalidade (norma mais nova revoga a norma mais antiga) e especialidade (norma especial não revoga a norma geral, mas cria uma situação de coexistência, sendo aplicada no que for esta especialidade).

Dialogando com o assunto, Maria Helena Diniz (2014, p.459) assevera que, dentre as principais tarefas da ciência jurídica e do hermeneuta, assume destaque o estabelecimento de conexões sistemáticas existentes entre as normas, uma vez que o sistema jurídico é composto de vários sistemas normativos constituindo um conjunto harmônico e interdependente.

Logo, na análise do julgado proposto, é necessário ter em vista a Constituição como um elemento integrante de um ordenamento jurídico estruturado em um sistema normativo hierarquizado. Conforme afirma José dos Santos Carvalho Filho (Apud, Fábio José Varela Fialho, 2018, p. 15), *“sistema esse que possui hierarquia própria e é regido por derivação, isto é, as normas inferiores têm fundo de validade na norma imediatamente superior, para que assim possuam uma unidade normativa”*.

No julgamento do RE 852.475/SP o embate travado foi essencialmente hermenêutico, notadamente no sentido de extrair o alcance da norma disposta no art. 37 §5º da CRFB, razão pela qual assume relevância os princípios constitucionais por meio de uma interpretação sistêmica. Assim, torna-se necessário a compreensão do regime jurídico no qual gravita a ação de improbidade administrativa bem como a ação de ressarcimento ao erário fundada na prática de ato de improbidade administrativa.

3.2 Breve análise do neoconstitucionalismo e a força normativa dos princípios

A evolução estatal, notadamente após derrocada do sistema político medieval, culminou no surgimento do movimento constitucionalista, materializada pela formalização de documentos chamados de “constituição”. Após paulatina modificação das relações sociais e, principalmente, as consequências da II Guerra e do positivismo prevalente no século XX - que primava pela obediência irrestrita à lei -, urgiu um novo movimento constitucionalista.

Com o pós-positivismo como marco filosófico, houve a superação da visão tradicional de princípios como mera fonte supletiva, passando-se ao plano de fontes primárias em razão da “*força normativa com plena juridicidade equivalente a das regras jurídicas*” (FERNANDES, p.283). Nesse sentido, a Constituição Federal promulgada em 1988 é fruto do movimento neoconstitucionalista, formalizando um Estado Democrático de Direito. Sobre esse novo movimento constitucionalista, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019, p.14) assevera:

O novo constitucionalismo (“neoconstitucionalismo”, “constitucionalismo contemporâneo” ou “constitucionalismo avançado”) é caracterizado pela crescente aproximação entre o Direito e a moral, especialmente a partir do reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais e da crescente valorização dos direitos fundamentais

Ante a consolidação dos princípios como norma jurídica, o Constituinte Originário positivou na CRFB um complexo de princípios no bojo do texto constitucional atinentes aos mais variados ramos da ciência jurídica.

Especificamente ao regime jurídico administrativo, assume destaque os princípios expressos no art. 37, *caput* da CF/88, quais sejam, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, após a Emenda Constitucional nº19/98, a inserção do princípio da eficiência. Para Daniely Henschel e Adilson Josemar (2014, p.10), tais princípios constituem instrumentos para concretização de direitos fundamentais na medida em que servem como padrão de comportamento para uma Administração Pública que mantenha íntegro os direitos individuais e coletivos dos administrados.

Além dos princípios expressos, a doutrina assevera a existência de princípios implícitos com fulcro constitucional. Nesse sentido, destaca-se princípios basilares do regime jurídico administrativo, quais sejam, o “*princípio da supremacia do interesse público sobre o privado*” e o “*princípio da indisponibilidade do interesse público*”. Sobre o tema, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 33-35) destaca que o fato dos bens e interesses públicos não serem de titularidade da Administração nem de seus agentes, reforça o dever de conservá-los em prol da coletividade (verdadeira titular dos direitos e interesses públicos). Assim, embora se tratem de conceitos jurídicos indeterminados, tais axiomas devem nortear as atividades administrativas de modo que seja possível, no caso em concreto, aferir o que não é interesse público.

Em relação à supremacia do interesse público sobre privado, é relevante a lição de Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019, p.15) ao dispor que a constitucionalização do ordenamento jurídico conferiu novo viés aos mais tradicionais dogmas do Direito Administrativo. O autor cita, como exemplo, a própria redefinição da noção de supremacia do interesse público sobre o privado ante a tutela de direitos fundamentais, bem como superação da noção do princípio da legalidade como vinculação irrestrita do administrador à lei, tendo em vista a necessária observância e vinculação direta à Constituição. Hodiernamente, tal redefinição possibilita o próprio debate acerca do conflito normativo entre a segurança jurídica e a imprescritibilidade da pretensão reparatória, tendo em vista que a atuação estatal deve ser limitada por direitos e garantias fundamentais com vistas a conferir previsibilidade aos administrados.

Com o crescente manejo dos referidos princípios jurídicos para fundamentar decisões judiciais, criou-se um cenário de inúmeras distorções e imprecisões terminológicas. Assim, passa-se à necessária análise da moralidade e da probidade administrativa, ora tratada como sinônimos, ora tratada como princípios autônomos.

3.3 Moralidade e Probidade

No julgado em análise, Cármen Lúcia ressalta a importância do princípio da moralidade administrativa para direcionar a interpretação da ressalva constante no art. 37, § 5º da CRFB. Assim, urge realizar breve digressão acerca do princípio da moralidade, bem como sobre eventual distinção da probidade administrativa.

O princípio da moralidade administrativa assumiu papel de destaque no estudo do Direito Administrativo notadamente após a promulgação da CRFB de 1988, que introduziu expressamente no *caput* do art. 37, surgindo a dificuldade em definir o significado jurídico da norma. Marco Aurélio Greco (2014, p.3) sustenta a imprecisão do raciocínio que traduz a moralidade como mera redução à legalidade uma vez que, para tanto, não haveria necessidade de previsão expressa no texto constitucional. Para o autor (2014, p.13), uma conduta imoral caracteriza-se por ser “*aquela que agride o conceito de justiça à luz das circunstâncias do caso concreto*”. Sobre o tema, Fabrício José Cavalcanti (2012, p.63) assevera:

A lei aplicada sem embasamento de honestidade, é como se fosse um corpo sem alma, não terá validade perante a Constituição Federal, que traz a moralidade como um dos princípios capitais da Administração Pública.

Sobre a temática, Humberto Ávila (2005, p.77) explana que a moralidade restará lesada ante a prática de condutas sem parâmetros objetivos e fundadas em vontades individuais de agente público, além da prática de atos que afastem legítimas expectativas criadas pela Administração.

No que tange à probidade – conceito relacionado à ética, a moral, a retidão de conduta, a honestidade –, com inegável proximidade conceitual com a moralidade, observa-se a previsão de severas sanções no corpo do texto constitucional aplicáveis aos agentes que violarem o dever de probidade na atuação administrativa, nos termos do art. 37, §4º da CF/88 e na gradação da Lei nº 8.429/92. Tratando sobre o assunto, CALIXTO (2010, p. 111) dispõe que *“a exigência de probidade é reflexo direto da indicação da moralidade administrativa como um dos princípios fundamentais da Administração Pública”*.

Quanto à probidade no exercício da função pública, Osvaldo Resende Neto (2017, p.42) afirma que a *“violação ao princípio à administração prova enseja inevitavelmente no desrespeito ao valor axiológico do princípio da dignidade da pessoa humana”*, fundamento da República.

Desenvolvendo a matéria, Celso de Melo, no RE 852.475/SP, cita uma observação feita por Carlos Veloso em voto proferido no julgamento da Reclamação 2.138/DF. Para Veloso, a moralidade constitui gênero do qual a probidade é espécie, de modo que a Lei nº 8.429/92 consubstanciaria *“instrumento de realização do princípio maior, o da moralidade administrativa”*.

No entanto, Fialho (2018, p.89) estabelece marcos distintivos entre a moralidade e a improbidade uma vez que a primeira está essencialmente vinculada à declaração de vontade do agente, ao passo que a segunda se qualifica pela presença de elemento subjetivo da conduta (dolo ou culpa). Desse modo:

A moralidade é, em regra, objetiva, contudo, a improbidade é (também em regra) subjetiva, uma vez que comporta mais de um elemento (comportamento doloso ou culposo). Essa dicotomia faz com que se aparte a moralidade da improbidade, pois, se assim não o fosse, permitir-se-ia haver uma *“imoralidade administrativa”* que seria qualificada pelo elemento subjetivo da conduta. Diferenciação essa que faz lembrar a estreita relação entre Direito e moral (...)

Em que pese a controvérsia acerca de precisões terminológicas, é possível concluir que os objetivos fundamentais da República brasileira, previstos no art. 3º da

CRFB, somente serão concretizados no âmbito de uma administração proba, tendo em vista a inerente incompatibilidade com a corrupção, ineficiência e deslealdade institucional (OSÓRIO, 2011, p. 138). Por conseguinte, tais princípios visam, ao fim e ao cabo, existência de uma administração pública, proba e eficiente, voltada a consecução do real Estado Democrático de Direito e materialização dos direitos fundamentais.

3.4 Mecanismos de controle e proteção à probidade

Conforme afirmado, a Constituição promulgada em 1988 inovou ao prever expressamente o princípio da moralidade. Para plena eficácia da norma, o Constituinte se preocupou em instituir mecanismos de controle da atuação dos agentes públicos, além de instituições com notória função fiscalizatória da *res publica*. Para Fabrício José Cavalcanti (2012, p. 33):

(...) a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a que mais avançou e ofereceu mecanismos práticos aos cidadãos para a preservação da probidade administrativa, mencionando expressamente os princípios da administração pública e fortalecendo instituições democráticas, como é o caso do Ministério Público, com o intuito de fornecer armas ao combate da corrupção.

Na perspectiva de irradiação dos princípios constitucionais na atividade administrativa, essencialmente no que tange à proteção da probidade, é possível dimensionar a relevância do tema tendo em vista a opção do Constituinte Originário ao dispôs no Capítulo VII sobre a necessidade de edição de lei complementar com a finalidade de estabelecer casos de inelegibilidade para proteção da probidade administrativa.

Art. 14....

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

É possível citar, ainda, o art. 15, V da CRFB que prevê a possibilidade de cassação ou suspensão dos direitos políticos em casos de improbidade, além do art. 85, V, que estabelece previsão de crime de responsabilidade praticados pelo Chefe do Executivo quando violar a Constituição por meio de atentado à probidade administrativa.

Como ponto central do presente trabalho, há o disposto no art. 37, §§ 4º e 5º da CRFB que incumbiu ao legislador infraconstitucional a edição da Lei nº 8.429/92. O

referido diploma legislativo trata sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos enumerando condutas genéricas nos respectivos artigos 9º, 10º, 10-A e 11 do diploma legal, consubstanciando tipificação, em regra, aberta em rol exemplificativo, conforme lição de Rafael Carvalho (2019, p.910), a saber: a) atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito; b) atos de improbidade que importem prejuízo ao erário; c) atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; d) ato de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Assim, conforme afirmado por Patrícia Maria Seger de Camargo e Celmar Corrêa de Oliveira (2017, p. 55-56), a Lei de Improbidade Administrativa é estruturada de modo a constituir um “código geral de condutas” uma vez que impõe limites à gestão da *res pública*, prevê sanções e limita o poder sancionatório do Estado.

Logo, havendo transgressão aos ditames normativos, é necessário uma atuação enérgica do poder público para a propositura da ação não apenas para punir o agente mas também recompor os danos patrimoniais. Com efeito, o manejo das respectivas ações, seja de natureza sancionatória, seja de natureza reparatória, deve ser feito com olhar atento ao respectivo microsistema de normas no qual se encontra inserido.

4 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO À LUZ DO MICROSSISTEMA DA TUTELA COLETIVA

4.1 Natureza jurídica

Realizada a breve digressão acerca do sistema constitucional à luz do neoconstitucionalismo, é relevante observar a ação de improbidade administrativa - instrumento de controle e materialização dos valores positivados pelo constituinte - à luz do microsistema da tutela coletiva.

A Carta Política de 1988 se caracteriza por estabelecer diretrizes para o progresso social, econômico e político. Desse modo, o texto constitucional prevê objetivos fundamentais (art. 3º da CRFB) da República Federativa a serem perquiridos pelo poder público e pela sociedade, a exemplo da construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I da CRFB). Para tanto, é necessário um complexo normativo coerente e com instrumentos efetivos de aplicação preventiva e repressiva.

Dentre os instrumentos de controle da atividade administrativa, assumiu destaque no cenário nacional o manejo de ações de improbidade administrativa, bem como as ações de ressarcimento ao erário, em face dos reiterados escândalos de corrupção no âmbito do Poder Público, quer exclusivamente entre agentes públicos, quer em conjunto com particulares.

Inicialmente, é importante destacar que a ação de improbidade administrativa possui a natureza cível. Nesse sentido, Rubens Alexandre Elias Calixto (2010, p.102) aponta que o próprio texto constitucional expõe a autonomia das instâncias ao dispor sobre as sanções pela prática dos atos de improbidade, no §4º do art. 37, notadamente a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, havendo ressalva expressa no final do dispositivo acerca da independência da ação penal cabível.

No que tange às medidas ou sanções aos atos de improbidade, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 1074) afirma que tais esses ilícitos assumirão natureza civil quando resultarem na indisponibilidade de bens, ressarcimento dos danos ou perda da função pública, ao passo que terão natureza política quando conduzirem a perda dos direitos políticos.

Dito isso, passa-se à análise da controvérsia que pairava acerca da natureza coletiva da ação de improbidade administrativa.

4.2 Microssistema da tutela coletiva

Para a análise dos instrumentos jurídicos, com suas aplicabilidades e respectivos efeitos, é necessário a compreensão em compasso com o complexo normativo no qual se encontra inserido, via interpretação sistemática. Não se trata especificamente de análise do ordenamento como uno, mas sim de recortes pontuais de modo a permitir a especialização do estudo e da aplicação normativa, conforme a similaridade dos objetivos.

Nessa toada, urge os chamado “microssistemas”. Para AZEVEDO (2012, p.117), um microssistema legal consubstancia uma “*instrumentalização harmônica de diversos diplomas legais*” que, em razão da amplitude e similaridade, exigem tratamento específico a determinadas matérias de modo a tornar efetiva a aplicação normativa.

No ordenamento jurídico pátrio, o microssistema de processo coletivo possui uma estrutura complexa, notadamente pela interrelação de diversos diplomas

legais, entre os mais variados ramos do Direito. Como núcleo do sistema, cita-se a Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85) e o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.8.078/90), uma vez que seus dispositivos “*não só servem para franquear a comunicação direta entre seus institutos (arts. 21 da Lei de ACP e 90 do CDC), como também irradiam aplicabilidade a todos os outros diplomas legislativos que compõe o microssistema*” (AZEVEDO, 2012, p.118).

Sobre o tema, merece menção a chamada “teoria do diálogo das fontes”, trabalhada no Brasil por Cláudia Lima Marques. Em análise doutrinária, Fredie Didier Júnior (2019, p. 132) assevera que as normas que compõe o processo coletivo deve ser interpretadas em permanente diálogo sistemático de coerência. Logo, em face da inexistência de norma no diploma específico ou mesmo em razão aplicação deficitária, deverá ter prevalência a interpretação sistemática das regras, princípios e postulados que compõe o processo coletivo.

Sobre a Lei de Improbidade Administrativa e a respectiva ação, há certo dissenso terminológico e conceitual, notadamente em razão da praxe jurídica de tratar ação de improbidade administrativa como uma espécie de ação civil pública, fato que gera críticas por parte dos que sustentam a ausência de natureza coletiva da ação de improbidade.

Expositivamente, Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca lecionam sobre a tendência prática de relacionar a ação de improbidade administrativa como uma mera modalidade de ação civil pública:

Tem sido uma prática comum, tanto do Ministério Público quanto do Poder Judiciário, o tratamento desta ação de improbidade administrativa meramente como uma nova modalidade de ação civil pública, freqüentemente chamando-a de ação civil pública de improbidade administrativa⁴. Trata-se, a nosso ver, de prática de pouca técnica jurídica, pois a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramento próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral. O fato de a ação ser civil (em oposição a uma ação penal), ou ser pública, num linguajar leigo (no sentido de proteger o patrimônio público, ou da legitimidade do Ministério Público para propô-la), não faz da ação de improbidade administrativa uma ação civil pública no senso jurídico do termo. A importância do assunto fez o legislador editar normas específicas, e é dentro deste regramento especial que o tema deve ser tratado, de forma a serem devidamente garantidos e preservados os interesses maiores de uma sociedade justa, democrática e moralmente sadia.

[...]

Como se sabe, a Lei nº 7.437/85 se destina à defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dos direitos difusos e coletivos e da ordem econômica (artigo 1º). A Lei da Ação Civil Pública, portanto, não trata especificamente de improbidade administrativa, que é justamente o foco único da Lei nº 8.429/92. Assim, deve ser reconhecido que, pela regra da especialidade, a Lei nº 7.437/85 não se aplica aos casos em que se alega improbidade

administrativa e/ou se pede a cominação das penas previstas na Lei nº 8.429/92. Ainda que se entenda estar a probidade administrativa incluída dentre os direitos difusos e coletivos da sociedade, por ser a moralidade um princípio básico e genérico da Administração Pública, consagrado expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, é preciso reconhecer que a Lei nº 8.429/92 é posterior, e regulou inteiramente a matéria. Neste diapasão, afastou por completo a incidência da Lei nº 7.437/85 nesta seara, consoante a regra do § 1º do artigo 2º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Dialogando sobre a temática, Rubens Alexandre Elias Calixto (2010, p.101) assevera que, ainda que haja pedido de ressarcimento ou perda de bens, a ação civil por ato de improbidade administrativa não possuirá natureza genuinamente coletiva uma vez que os sujeitos da relação jurídica são identificados.

Em que pese a inexistência do termo “microsistema de tutela coletiva” à época da promulgação da Lei de Improbidade Administrativa, o Superior Tribunal de Justiça hodiernamente adota o entendimento de que a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa, em razão da finalidade de tutelar interesses difusos ligados à probidade administrativa, integram o chamado microsistema de tutela dos direitos difusos. Assim, no bojo do REsp nº 686993/SP, Eliana Calmon Alves, então ministra da Corte da Cidadania, citou o referido microsistema:

A carta de 1988, ao evidenciar a importância da cidadania no controle dos atos da administração, com a eleição dos valores imateriais do art. 37, da CF como tuteláveis judicialmente, coadjuvados por uma série de instrumentos processuais de defesa dos interesses transindividuais, criou um microsistema de tutela de interesses difusos referentes à probidade da administração pública, nele encartando-se a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo, como instrumentos concorrentes na defesa desses direitos eclipsados por cláusulas pétreas. (REsp nº 686993/SP. 1ª T., rel. Min. Eliana Calmon)

Ainda no julgado supracitado, Eliana Calmon destacou a legitimidade do Ministério Público em propor a ação civil pública com o fito de ressarcir o erário em hipótese de danos ocasionados por ato de improbidade administrativa, tornando-se, portanto, patente a tendência jurisprudencial em classificar a ação de improbidade como uma ação civil pública, integrante do microsistema da tutela coletiva.

No mesmo sentido, Luiz Fux, atualmente integrante da Suprema Corte, em 17 de fevereiro de 2004 - época em que compunha o Superior Tribunal de Justiça -, proferiu voto no bojo REsp n. 510.150/MA se filiando a corrente que sustenta a natureza transindividual do instrumento processual:

A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei de ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso,

compõem um microssistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar interpenetram-se e subsidiam-se (...) ⁴

Fredie Didier Júnior (2019, p.133), ao dispor sobre a hermenêutica do microssistema e da teoria do diálogo das fontes, aduz sobre a necessidade de uma análise sistemática das normas do CDC, da Lei de Ação Civil Pública, da Constituição Federal, das normas fundamentais do CPC, além de:

uma leitura “intercomunicante de vários diplomas”, já que este microssistema é formado de normas múltiplas de comunicação e influência subsidiária, como as normas processuais da Ação Popular, do Estatuto do Idoso, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei de Improbidade Administrativa etc.

Como exemplo da aplicação do microssistema cita-se o recente julgado da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça no EREsp 1.220.667-MG que pacificou o entendimento no sentido de que a sentença que concluir pela carência ou improcedência de ação de improbidade administrativa está sujeita ao reexame necessário, com base na aplicação subsidiária do CPC e por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65.

Cumprе destacar que, ainda que a ação de improbidade administrativa e a respectiva ação de ressarcimento ao erário se tratem de instrumentos jurídicos com finalidades distintas - uma vez que a primeira visa a aplicação das sanções na forma da Lei 8.429/92, ao passo que a segunda objetiva a recomposição do desfalque sofrido pelo erário -, é necessário ter em vista a íntima relação no manejo de ambos os instrumentos processuais.

Esse raciocínio, inclusive sustentado no debate dos ministros da Suprema Corte, induz à conclusão de que somente será possível a recomposição, ou seja, o ressarcimento dos cofres públicos, após a constatação da prática de algum dos atos improbidade, nos termos da legislação em vigor. Lógica diversa fulminaria, inevitavelmente, o devido processo legal, tendo em vista a impossibilidade técnico-jurídica de uma decisão que condene um agente a ressarcir o erário mesmo que subsistam dúvidas quanto à própria prática do ato danoso.

Urge mencionar interessante raciocínio externado por Rosa Weber (BRASIL, 2018, p. 127) ao destacar a previsão do novo Código de Processo Civil que autoriza que o interesse do autor possa estar limitado à declaração da existência,

inexistência ou modo de ser de uma relação jurídica, afirmando expressamente a admissibilidade de ação meramente declaratória, ainda que tenha ocorrido violação do direito (arts. 19 e 20 do CPC).

Tendo em vista que a ação de ressarcimento ao erário possui como premissa essencial a declaração de existência da ocorrência de um ato de improbidade, é possível sustentar a propositura de ação meramente declaratória do ato de improbidade por meio da aplicação dos artigos do CPC, uma vez que tal diploma também integra o microssistema da tutela coletiva, com posterior ação judicial visando a recuperação das verbas públicas.

Tal raciocínio busca compatibilizar a necessária segurança jurídica em face da aplicação das sanções dispostas na legislação com a imprescritibilidade da pretensão de reparação ao erário pelo desfalque patrimonial sofrido.

Inobstante a distinção técnica, é possível concluir que as ações de improbidade administrativa e a ação de ressarcimento fundada na prática de atos ímprobos derivam do mesmo complexo normativo. Logo, em se tratando de instrumentos integrantes do microssistema da tutela coletiva, há que se levar em consideração o manejo da ação de ressarcimento por ato de improbidade à luz do princípio da reparação integral do dano em compasso com o princípio da segurança jurídica.

4.3 Princípio da segurança jurídica versus princípio da reparação integral do dano

Em que pese a existência de diplomas esparsos, o processo coletivo – como qualquer ramo jurídico –, também é composto por princípios específicos que visam a efetividade do sistema.

No complexo jurídico que rege o processo coletivo, o princípio da reparação integral do dano se destaca em face dos reiterados casos de agentes públicos ímprobos que conferem primazia a interesses meramente individuais em detrimento da coletividade. Nesse sentido, Fredie Didier Júnior (2019, p.134) relaciona o princípio em análise com um dispositivo integrante do microssistema, o art. 11 da Lei 4.717/65 (Lei de Ação Popular), de modo que, ainda que não haja o pedido de condenação, “*este se retira da natureza da ação popular e da ação de improbidade administrativa, admitindo-se uma espécie de pedido implícito*”.

No que tange especificamente aos atos de improbidade, é preciso frisar que, ainda que a prescritibilidade seja a regra do ordenamento pátrio, conforme asseverado

pelos ministros, se impõe uma análise específica da ação de ressarcimento por ato improbidade administrativa a partir do microssistema da tutela coletiva.

José Afonso Silva (2008, p.348-349), ao trata sobre a prescritibilidade como um princípio geral de Direito, aduz sobre a existência de prescrições administrativas em vários aspectos. Todavia, no tocante ao art. 37, § 5º da CRFB, afirma:

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 que fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*)

No mesmo sentido, Cármen Lúcia, em seu voto, destaca que a reparação pecuniária do dano causado pelo agente ímprobo confere eficácia à tutela de bens jurídicos pertencentes ao povo de um Estado de modo a atender à moralidade e à supremacia do interesse público. Entretanto, ressalva, na fixação da tese proposta, a restrição da imprescritibilidade à prática de atos dolosos.

Tal ressalva assume destaque uma vez que o art. 10 da Lei nº 8.429/92 elenca um rol de condutas, ainda que culposas, que causam prejuízos ao erário caracterizando ato de improbidade. Exemplificativamente, caso um gestor celebre parcerias com entidades privadas sem observância das formalidades legais ou regulamentares (art. 10, XVIII da Lei 8.429/92), restará configurado ato de improbidade sujeito às sanções legais, com observância aos marcos prescricionais do art. 23 do mesmo diploma legal. Entretanto, o elemento subjetivo seria fator determinante na fixação da prescrição, uma vez que, à luz da tese proposta, apenas a atuação culposa – com fruto de negligência, imprudência ou imperícia – estaria sujeita aos limites prescricionais, tornando imprescritíveis as pretensões em face de condutas dolosas dos agentes ímprobos. Assim, urge aparente conflito principiológico da reparação integral do dano em face ao princípio da segurança jurídica.

Para Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2019, p.56-57) o princípio da segurança jurídica deve ser compreendido sob um sentido objetivo e outro subjetivo. No sentido objetivo a referida norma visa a estabilização da ordem jurídica, respeitando o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do art. 5º, XXXVI da CRFB, ao passo que o sentido subjetivo compreende na proteção da confiança dos sujeitos em relação às expectativas oriundas de atos estatais. Essa segurança jurídica necessária na atuação administrativa é tendência reforçada, inclusive, com as recentes

alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), inseridas pela Lei 13.655/2018.⁵

Dentre os instrumentos aptos a conferir estabilidade e segurança jurídica nas relações sociais, a prescrição assume papel relevante. Fundada na máxima segunda a qual o exercício de determinado direito não pode ficar de forma indefinida no tempo, a prescrição consubstancia a perda da pretensão da exigibilidade pela via judicial. Nessa perspectiva, Flávio Murilo Tartuce Silva (2019, p.332) trata sobre o assunto dispondo que *“a prescrição e a decadência estão fundadas em uma espécie de boa-fé do próprio legislador ou do sistema jurídico e na punição daqueles que são negligentes com seus direitos e suas pretensões”*.

No que tange à prescrição prevista na Lei nº 8.429/92, importante atentar que o art. 23 do citado diploma normativo fixa os marcos temporais para a aplicação das sanções, *in verbis*:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

Em análise da redação legal, é necessário atentar que o *caput* dispõe expressamente que tais marcos se referem às sanções decorrentes dos atos de improbidade administrativa, razão pela qual o dispositivo em comento conduz o intérprete a distinguir a natureza da respectiva ação, seja natureza sancionatória típica da ação de improbidade, seja natureza reparatória atinente à ação de ressarcimento. Tal

⁵ Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

raciocínio confere solidez à tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que, por meio de uma interpretação restrita, é possível concluir que o art. 23 possui aplicabilidade apenas à pretensão sancionatória. Assim, o cotejo entre o art. 37 § 5º da CRFB e o *caput* art. 23 da Lei 8.429/92 reforça a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário.

Ademais, assume destaque a lição de Edson Fachin (BRASIL, 2018, p.45) ao aduzir que o debate deve ser analisado à luz de um cenário republicano, contexto no qual a imprescritibilidade do ressarcimento não pode ser tratada como uma mera imposição de uma *“injustificada e eterna obrigação”* ao agente público em guardar elementos probatórios aptos a afastar o dever de ressarcir, *“mas sim da afirmação de importante proteção da coisa pública da qual também ele é titular”*.

É possível mencionar ainda o aprimoramento da cadeia de grupos criminosos que se instalam em órgãos e instituições públicas, desenvolvendo inovadores artifícios e técnicas que visam mascarar a prática de atos ilícitos, retardando o processo de recuperação de verbas públicas. Ao praticar ilícitos de forma consciente e voluntária, é razoável imaginar que tais grupos se utilizem de métodos para assegurar a impunidade e dificultar os trabalhos de órgãos e instituições públicas. Tal cenário, exige que o Poder Público possua instrumentos jurídicos que convirjam para preservação da *res pública*. Por conseguinte, não se afigura correto afirmar que a imprescritibilidade privilegia a inércia e morosidade na atuação de órgãos e instituições.

Em face das linhas argumentativas externadas pelos ministros, como produto da ponderação dos princípios em tela, o Supremo Tribunal Federal optou, de modo prudente, por uma corrente que prestigia a boa-fé de agentes públicos e particulares sujeitos às sanções da Lei 8.429/92, afastando-se a imprescritibilidade no que tange aos atos culposos. Nessa perspectiva, há o necessário resguardo dos valores republicanos, além de conferir efetividade do princípio da reparação integral do dano e severidade contra sujeitos que atuam de forma consciente e voluntária em detrimento da *res pública*, sem desprestigiar a segurança jurídica.

Já que a imprescritibilidade constitui exceção no ordenamento posto e pairava dúvida quanto a opção do Constituinte ao redigir o art. 37, § 5º da CRFB, é possível concluir que a restrição da imprescritibilidade aos atos dolosos se coaduna com uma necessária interpretação restritiva que as exceções normativas requerem.

Por conseguinte, no julgado em análise, ao fixar a tese que restringe a hipótese de imprescritibilidade aos atos de improbidade dolosos, é possível concluir que

a ponderação realizada pelos ministros da Egrégia Corte compatibiliza os princípios destacados, evitando-se a incidência da imprescritibilidade aos agentes que causarem danos ao erário por meio de condutas culposas (art. 10 da Lei nº 8.429/92) em decorrência de mero despreparo ou inaptidão para o exercício da gestão pública.

5 CONCLUSÃO

A complexidade da sociedade atual impõe aos juristas uma incessante atividade interpretativa de modo evitar o “engessamento” do ordenamento jurídico, fato que implica na redefinição de institutos e desconstrução de premissas que antes eram consideradas absolutas. Conforme destacado no presente trabalho, a noção de supremacia do interesse público em abstrato vem sendo modificada de modo a promover direitos fundamentais, fato que promove novas reflexões sobre temas como a existência de marcos e limites prescricionais em ações movidas pelo Poder Público em face de particulares.

Com efeito, é relevante destacar que a própria noção de interesse público não se opõe necessariamente aos interesses privados, tendo em vista a relativização da dicotomia “público *versus* privado”.

O debate travado no julgado analisado instiga a reflexão sobre o limite de atuação do poder público na reparação de eventuais danos causados por agentes ímprobos. Assim, entra em pauta a noção de preservação da segurança jurídica dos sujeitos acusados de improbidade administrativa em compasso com a preservação do ideal republicano que visa tutelar bens da coletividade.

Nessa perspectiva, a tese definida pela Suprema Corte assume papel relevante na medida em que uniformiza a jurisprudência sobre a temática, dirimindo a instabilidade interpretativa em torno do art. 37 § 5º da CRFB que estava presente nos tribunais pátrios.

Por meios dos argumentos expostos no presente artigo, é razoável sustentar que a restrição da imprescritibilidade aos atos dolosos mostra-se consentânea aos axiomas previstos na Constituição. Além de valorizar o ideal republicano, o princípio da reparação integral do dano e a segurança jurídica, tal tese confere efetividade no âmbito

da atuação de órgãos e instituições que atuam, por vezes, contra grupos organizados, mitigando as consequências nefastas de atos ímprobos no âmago do Poder Público.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

AZEVEDO, Júlio Camargo de. **O MICROSSISTEMA DE PROCESSO COLETIVO BRASILEIRO**: Uma análise feita à luz das tendências codificadoras. Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, São Paulo, v. 2, p.113-130, 24 out.2012.Disponívelem:<http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPS/P/issue/view/3> Acesso em 02/07/2019.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em 12/04/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral - **Tema n. 666**. Disponível em:<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/listarProcesso.asp?PesquisaEm=tema&PesquisaEm=controversia&PesquisaEm=ambos&situacaoRG=TODAS&situacaoAtual=S&txtTituloTema=&numeroTemaInicial=++666++++&numeroTemaFinal=++666++++&acao=pesquisarProcesso&dataInicialJulgPV=&dataFinalJulgPV=&classeProcesso=&numeroProcesso=&ministro=&txtRamoDireito=&ordenacao=asc&botao=>>>. Acesso em 12/04/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral - **Tema n.897**. Disponível em:<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897> acesso em 16/05/2019 às 11:22

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**.Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em 11 de abril de 2019.

_____. **Lei nº 13.655/2018, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm> Acesso em 25/06/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 510.150/MA**. Relator: Luiz Fux. 17.02.2004. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clap.+e+@num=%27510150%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27510150%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clap.+e+@num=%27510150%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27510150%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)> Acesso em 02/07/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **EResp nº 1220667/MG**. Relator: Herman Benjamin. Brasília, 24 de maio de 2017. Disponível em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27ERESP%27.clap.+e+@num=%271220667%27\)+ou+\(%27ERESP%27+adj+%271220667%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27ERESP%27.clap.+e+@num=%271220667%27)+ou+(%27ERESP%27+adj+%271220667%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)> Acesso em 21/06/2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça - Segunda Turma. **Resp nº 686993/SP**. Relator: Eliana Calmon. Brasília, 20 de maio de 2006. Acesso em: <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.clap.+e+@num=%27686993%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%27686993%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.clap.+e+@num=%27686993%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%27686993%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO&fr=veja)> Acesso em: 16/06/2019

CALIXTO, Rubens Alexandre Elias. **Ação por improbidade administrativa: Críticas e proposições**. 2010. 277 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2010.

CAMARGO, Patrícia Maria Seger de; OLIVEIRA, Celmar Corrêa de. **LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA BRASILEIRA: MECANISMO PREVENTIVO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da Ufsm, [S.l.], v. 12, n. 1, p.41-64, 19 abr. 2017. Universidade Federal de Santa Maria.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26 ed., rev.ampl. e atual. São Paulo, SP: Atlas, 2013

CAVALCANTI, Fabrício José. **A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE E EFICIÊNCIA**. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil - V.4: Processo Coletivo**. 13. ed. Salvador: Juspodvim, 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito: Introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica, norma jurídica e aplicação do direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. Salvador: Juspodvim, 2013.

FIALHO, Fábio José Varela. **AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS**. 2018. 122 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Direito Constitucional, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018.

GRECO, Marco Aurélio Greco. **NOTAS SOBRE O PRINCÍPIO DA MORALIDADE – UMA ABORDAGEM APOIADA NO ELEMENTO ALTERIDADE**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE). Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. Nº 38, abril/maio/junho de 2014. Disponível na internet: < <http://www.direitodoestado.com.br/revista/REDE-38-ABRIL-2014-MARCO-AURELIO-GRECO.pdf>> Acesso em 20/06/19.

HENSCHER, Daniely. PUHL, Adilson Josemar. **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE GARANTIAS DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº.38, abril/maio/junho de 2014. Disponível na Internet:< <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-38-ABRIL-2014-DANYELY-HENSCHER-ADILSON-PUHL.pdf>>. Acesso em: 20/06/2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. . 7ed. rev., atual. e ampl. — São Paulo: MÉTODO, 2019.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

RESENDE NETO, Osvaldo. **O PRINCÍPIO ANTICORRUPÇÃO COMO FUNDAMENTO DA REPÚBLICA: uma relação simbiótica entre a moralidade política e estrutura normativa**. 2017. 138 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Núcleo de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão (SE), 2017

SILVA, José Afonso. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 348-349

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Método, 2018.

WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. **A ação de improbidade administrativa**. Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, a. 6, n. 11, jan./dez. 2002.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMIÁRIDO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Aos quinze (06) dias do mês de agosto do ano de dois mil e dezenove (2019), às dezesseis (16) horas, na sala de reuniões do prédio dos professores do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas - CCSAH, *campus* leste, o Professor Mestre **Wallton Pereira Souza Paiva** (orientador) instalou a banca examinadora responsável pela avaliação da defesa do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **A IMPRESCRITIBILIDADE DA AÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA NA PRÁTICA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE DO RE 852.475/SP**, apresentado pelo discente **Ítalo Gonçalves Matos** ao Curso de Direito, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Bacharel em Direito. A banca examinadora, composta por três membros, foi presidida pelo **Professor Mestre Wallton Pereira Souza Paiva**, na qualidade de orientador, e contou com a participação do **Professor Mestre Hudson Palhano de Oliveira Galvão** e do **Professor Mestre Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira**. Após a apresentação do trabalho pelo discente, sucederam-se as arguições pelos professores examinadores. Concluída a defesa, procedeu-se o julgamento pelos membros da banca examinadora, tendo o discente obtido a nota: 8,5. Apurada a nota, verificou-se que o discente foi (X) Aprovado / () Reprovado. Nada mais havendo, eu, **Wallton Pereira Souza Paiva**, lavrei a presente ata assinada por mim e pelos demais membros da banca examinadora.

Mossoró, 06 de agosto de 2019.



Wallton Pereira Souza Paiva (Presidente)



Hudson Palhano de Oliveira Galvão (Membro avaliador 1)



Ramon Rebouças Nolasco de Oliveira (Membro avaliador 2)