



O instituto da prescrição sob a ótica das ações de ressarcimento ao erário

The prescription institute under the opinion of eriation

El instituto de prescripción desde la perspectiva de las acciones de reembolso al tesoro

Géssica Hellen Gomes Fernandes¹

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo central analisar a interpretação do Artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, sob a ótica da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, foi realizado um extensivo levantamento bibliográfico pautado em descortinar as principais teses que sustentam as correntes doutrinárias divergentes ao alcance do instituto da prescrição na pretensão de ressarcimento ao erário. Sob esse contexto, emerge um aparente conflito entre dois princípios constitucionais, quais sejam, a segurança jurídica e a supremacia do interesse público. A dinâmica da capitulação do artigo desenvolve-se numa análise principiológica da Administração Pública, um estudo sistematizado do instituto da prescrição e seus desdobramentos no ordenamento jurídico, bem como o entendimento pacificado pela Suprema Corte Constitucional acerca da temática.

Palavras-chave: *Administração Pública; Improbidade Administrativa; Prescrição; Segurança Jurídica; Supremacia do Interesse Público.*

¹ Graduada em Direito pelo Centro Luterano de Palmas (Ceulp/Ulbra). E-mail: gessicahfernandes13@gmail.com. CV: <http://lattes.cnpq.br/3619342264141079> Orcid n.º 0000-0001-5755-35010000-0001-5755-3501.

ABSTRACT

This research aims to analyze the interpretation of Article 37, § 5º, of the Federal Constitution, from the perspective of the Law of Administrative Misconduct. In this sense, an extensive bibliographic survey was conducted based on the main theses that support the divergent doctrinal currents within reach of the prescription institute in the claim for compensation to the purse. In this context, an apparent conflict emerges between two Constitutional Principles, namely, legal certainty and the supremacy of the public interest. The capitulation dynamics of the article develops in a principle analysis of the Public Administration, a systematized study of the prescription institute and its developments in the legal system, as well as the understanding pacified by the Supreme Constitutional Court on the subject.

Keywords: *Public administration; Administrative dishonesty, Prescription; Legal security; Public Interest Supremacy.*

Introdução

O poder de império do Estado, exercido pelos três poderes constitucionalmente institucionalizados, no exercício de suas funções tornam evidente a necessidade de tutelar a estrutura pública em sua ampla extensão, efetivando as premissas republicanas e democráticas. O eixo central desta pesquisa tem como pressuposto a análise da aplicabilidade da prescrição nas ações de ressarcimento ao erário decorrentes de Improbidade Administrativa, que se interliga com a tutela dos interesses públicos. Visto que as atividades estatais têm como finalidade precípua atender os interesses e clamores da coletividade, prestando serviços públicos de forma eficiente e precípua, trata-se de uma contraprestação tributária, nesse limiar o desenvolvimento deste estudo científico clareia a conectividade entre Estado e sociedade, mais especificamente na relação entre Administração e seus administrados, correlacionado com as premissas dos direitos individuais frente aos coletivos, tal qual como se lança o instituto da prescrição e sua eventual aplicabilidade na ação de ressarcimento ao erário, bem ainda as teses que contornam o tema suscitado.

Sob os aspectos mencionados, a Improbidade Administrativa é uma das causas que promovem o enfraquecimento das relações institucionais, diante dos dos desfalques e desvios nas contas públicas e de modo geral os frequentes escândalos de corrupção que assolam o Brasil. Nesta premissa, o vocábulo improbidade é o termo técnico que designa corrupção administrativa, prática de condutas em

desacordo com a moral, ética e retidão de caráter, resultando na transgressão das premissas básicas do Estado democrático de Direito. A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 4º, com eficácia limitada, disciplina a improbidade administrativa, matéria que veio a ser regulamentada posteriormente em 1992 por lei específica, com a promulgação da Lei nº 8.429/1992, que tem a finalidade de normatizar o alcance das condutas ímprobas, bem como fixar sanções e prazos prescricionais para o ajuizamento das ações de improbidade, instrumentalizando a tutela da coisa pública.

A regular eficácia da Lei de Improbidade deve obedecer ao contido no ordenamento jurídico pátrio, que exige o cumprimento de alguns requisitos para a imposição das espécies sancionatórias, tendo estas como requisito primário a prática de condutas lesivas ao patrimônio público que importam em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou atos infringentes aos Princípios da Administração e o cometimento das condutas de forma alternativa ou cumulada que implicam responsabilidades na extensão dos danos e prejuízos causados, como a indisponibilidade de bens, perda da função pública, suspensão de direitos políticos e ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

Por opção do constituinte originário, é imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário, afastando-o da regra geral da incidência de prazo prescricional aplicável às demais espécies sancionatórias previstas na Lei nº 8.429/1992, o que per si constitui fato gerador de controvérsias na interpretação normativa, formando-se duas correntes contrapostas: a primeira baseia-se na literalidade do dispositivo constitucional, realçando a imprescritibilidade escorada nos Princípios administrativos e na própria supremacia da Carta Magna, enquanto a segunda se opõe a esta exceção, sob fundamento de lesão ao princípio da segurança jurídica e conseqüente lesão aos direitos de ampla defesa e do contraditório.

O posicionamento da Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário interposto pelo Ministério Público do Estado de São Paulo reconheceu a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, portanto, uniformizou e pacificou o entendimento de que não há prazo estabelecido para o ressarcimento de prejuízos suportados pelo erário, desde que o agente público tenha agido dolosamente. A decisão foi proferida por maioria dos ministros da corte. O desenvolvimento deste projeto cristaliza a relevância da atuação harmônica e independente dos três poderes em suas diferentes funções que corroboram para atingir os interesses sociais. Nessa senda, o estudo realizado permeia-se pela

efetividade dos instrumentos normativos, mais exatamente a Lei de Improbidade que disciplina e pune as condutas imorais e ilegais que ameaçam e ferem a soberania estatal.

Os estudos sociológicos interligados com o ordenamento jurídico apresentam grande valia para a formação do profissional do Direito, o que consubstancia a relação entre a sociedade, Administração e Estado, que através do contrato social estipula bases de liberdade, bem-estar e segurança, portanto, são imprescindíveis à atuação dos agentes públicos na representatividade das atividades promovidas pelo Estado. Diante dos frequentes casos de corrupção e improbidade, faz-se necessário o estudo dos mecanismos jurídicos, a fim de compreender quais as divergências hermenêuticas provenientes do Artigo 37, § 5º, da Constituição Federal.

1 Uma análise principiológica na consecução da Administração Pública

Para compreensão da sistemática que rege a Administração Pública é elementar que se estabeleça sua conceituação, logo trata-se do agrupamento de atribuições funcionais, pautadas no desenvolvimento de ações que corroboram para a gestão e tutela da coisa pública, a fim de atender às necessidades de seus administrados, ou seja, são órgãos e instituições que possuem autonomia ampla para executar as atividades precipuamente no âmbito do Poder Executivo. O aparelhamento da administração Pública se subdivide em funções, órgãos e agentes encarregados de desempenhar as atividades essencialmente públicas, bem ainda nomina entes para que exerçam a função administrativa, em sentido objetivo, material ou funcional. Sob este contexto, a Administração instrumentaliza o planejamento do conjunto de ações e negócios públicos. Nesta plana, Di Pietro (2018, p.118) aborda a definição de administração pública sob duas vertentes:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se tripartite a atividade estatal: a função administrativa; em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe predominantemente, ao Poder Executivo.

Evidencia-se, para tanto, que a operacionalização da administração pública possibilita a progressão das atividades estatais de forma concentrada no Poder Executivo, estabelecendo critérios organizacionais que permitem a prestação de

serviços públicos. A partir da conceituação de administração pública, oportuno relacionar sua atuação com os princípios aplicáveis no âmbito do direito administrativo, todavia é pertinente a formulação da definição genérica do princípio jurídico, como sendo a base de consolidação de preceitos advindos da ciência jurídica, nas esferas normativa e doutrinária. Sob esse aspecto, posiciona-se Matheus Carvalho (2018, p. 60):

Os princípios devem ser encarados como normas gerais coercitivas que orientam a atuação do indivíduo, definindo valores a serem observados nas condutas por ele praticadas. De fato, os princípios encerram ideias centrais de um sistema e dão sentido lógico e harmonioso às demais normas que regulamentam o Direito Administrativo, possibilitando sua melhor organização. Por seu turno, os princípios de Direito Administrativo definem a organização e a forma de atuar do ente estatal, estabelecendo o sentido geral de sua atuação.

Oportuno frisar que a aplicação dos Princípios que regem a Administração Pública cumpre prerrogativas constitucionais e infraconstitucionais que visam assegurar o bem-estar e a paz social da coletividade. Assim, os Princípios constituem fontes do Direito, corroborando para a normatização da vida em sociedade e em se tratando de Administração Pública, desenvolve papel crucial na consecução das atividades desempenhadas pela gestão. Além de nortear as diretrizes básicas e específicas da conduta do agente público. Indubitável avaliar o suporte que os princípios propiciam às relações jurídicas, instituindo balizas na interpretação e aplicabilidade dos mandamentos legais. Da mesma forma, as atividades administrativas são executadas sob fundamento de princípios específicos ao núcleo da administração pública.

Neste capítulo, será desenvolvida uma abordagem dos princípios da administração pública, com enfoque nos princípios da Moralidade, Probidade, Eficiência, Economicidade, Publicidade e Supremacia do Interesse Público. Importante mencionar que tais princípios possuem relação direta com o tema versado nesta pesquisa, nessa linha prosseguiremos com a análise dos citados princípios e suas especificidades.

1.1 Extensão do princípio da moralidade na estrutura da Administração Pública

As atividades que estão sob encargo da administração pública são instrumentalizadas pelos atos administrativos, observando-se critérios de

conveniência e oportunidade, e embora o gestor público em certas ocasiões acoberte-se por discricionariedade, sua atuação funcional deve estar em paridade com os princípios jurídicos e comandos normativos. Dentre esses princípios regentes da administração pública, elucida-se o princípio da moralidade, o qual escora-se na percepção de que o agente público, sendo a representatividade da atividade estatal deve agir dentro dos limites da boa-fé, integridade e lealdade. Assim transcreve Pedro Lenza (2018, p. 1457):

A Administração Pública, de acordo com o princípio da moralidade administrativa, deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhaneza, lealdade e ética. Importante notar que o controle da moralidade não se confunde com o mérito administrativo e, por isso, pode ser fundamento autônomo para invalidação de ato administrativo, por meio inclusive de ação popular.

Nesse prisma, a moral administrativa traduz ideais de segurança e confiabilidade na relação entre a administração pública e seus administrados. Sob essa lógica preleciona Matheus Carvalho: “a moralidade administrativa como norma estabelece a observância de padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício das funcionalidades públicas a fim de atender aos interesses coletivos” (CARVALHO, 2017, p.73).

O Princípio da Moralidade é a representatividade da ética no exercício das atividades da administração pública, podendo ainda ser definida como o parâmetro de condutas moralmente aceitáveis, que perfazem pilares de honradez e probidade, em simetria com prerrogativas, princípios jurídicos e legislações pertinentes à atividade da Administração pública. Nesse contexto, o conceito singular de moral per si não abrange o Princípio da Moralidade administrativa, tampouco reflete sua fiel aplicabilidade, que extravasa os limites de atuação dos agentes públicos, percorrendo a totalidade do funcionalismo do Estado e Administração. Nesse sentido, oportuno reproduzir a distinção estabelecida por Fernanda Marinela (2017, p. 85) entre Moral comum e Moral administrativa:

O princípio da moralidade não se confunde com a moralidade comum. Enquanto a última preocupa-se com a distinção entre o bem e o mal, a primeira é composta não só por correção de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum. Moralidade administrativa está ligada ao conceito de bom administrador.

O Princípio da Moralidade é reconhecido e incorporado ao ordenamento jurídico, visto que encontra previsão na Constituição Federal e em Leis infraconstitucionais. Muito embora sua validade normativa seja incontestável, duas correntes se contrapõem quanto a sua autonomia e independência principiológica. Conforme explana Maria Sylvia Di Pietro “Nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade” (DI PIETRO, 2018, p.144).

Ao disciplinar a Administração Pública, o constituinte originário elencou princípios autônomos que respaldam os atos e funcionalismo administrativo em geral e ainda constituem paradigma de conduta para o agente público. Assim preceitua o Artigo 37 da Constituição Federal: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência” (BRASIL, 1988).

Nota-se que, a Carta Magna estabeleceu genericamente os Princípios Constitucionais Administrativos, noutra ponta ampliou o contorno de alcance de sua aplicabilidade, onde o dispositivo constitucional abrange a estrutura funcional administrativa como um todo unitário, compreendendo todas as esferas, cargos e agentes públicos. De outro lado, a inobservância do Princípio da Moralidade aduz responsabilização em âmbito cível, penal e administrativo, conglomerando agentes públicos e terceiros. Alguns mecanismos são empregados para promover a reparação de danos ao erário, a exemplo da Ação de Improbidade administrativa e da Ação Civil Pública. De tal modo escreve Alexandre de Moraes (2018, p.480):

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e sancionados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível, permitindo ao Ministério Público a propositura da ação civil pública por ato de improbidade, com base na lei nº 8.429/92 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre lesão ou ameaça de lesão ao Patrimônio Público.

Em síntese, a moralidade administrativa não se relaciona tão somente com o cumprimento da legislação, é indubitável que a Administração, leia-se, seus agentes

públicos em suas esferas de atuação, desempenhem suas atividades embasados na moral e boa-fé, prevalecendo, assim, o interesse público sobre o privado. Assim lecionam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 278):

Para atuar em consonância com a moral administrativa, não basta ao agente cumprir formalmente a lei, aplicá-la em sua mera literalidade. É necessário que se atenda à letra e ao espírito da lei, que ao legal junte-se o ético (não mais se tolera a velha e distorcida ideia de que o agente público poderia dedicar-se a procurar “brechas” na lei, no intuito de burlar os controles incidentes sobre sua atuação, e dessa forma, promover os interesses espúrios). Por essa razão, é acertado asseverar que o princípio da Moralidade complementa, ou torna mais efetivo, materialmente, o Princípio da Legalidade.

Desta feita, expressamente previsto pela Lei maior, o Princípio da Moralidade instrumentaliza padrões éticos na tutela da res publica, condicionando o administrador público, os agentes públicos e políticos e ainda seus administrados ao cumprimento da moralidade no que se refere à máquina pública, não sendo suficiente o cumprimento da Lei, de forma isolada, sem observar os critérios de lealdade e ética.

1.2 Eficácia do princípio da legalidade no regime jurídico-administrativo

Previamente aos apontamentos relativos ao Princípio da Legalidade, lança-se a premissa de que a eficácia e a validade das relações jurídicas, em todos os ramos do direito, emergem da Legislação, revestidas de caráter cogente e imperativo que decorre de um processo legislativo que, por sua vez prescinde de um conjunto normativo. Logo, pode-se afirmar que a vontade da Lei é soberana, ao passo que regulamenta a estrutura estatal e, por conseguinte, a vida em sociedade. Sob esta ótica esclarece Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2018, p. 477):

Legislação, lato sensu, é modo de formação de normas jurídicas por meio de atos competentes. Esses atos são sancionadores no sentido de estabelecadores de normas soberanas (Veja a expressão: a lei foi sancionada pelo Presidente da República). Sendo a sanção um exercício de competência, a legislação é fonte de inúmeras normas que requerem procedimentos regulados por outras normas, que por sua vez, são produtos de atos competentes.

Sabe-se que a Lei é um dos mecanismos reguladores da vida em sociedade, é o que se pode classificar como regulador de condutas permissivas ou não permissivas. Por assim ser, fundamenta-se o Princípio da Legalidade que, em sua essência, representa o condão do sistema legal e normativo de um ordenamento

jurídico pátrio. Na Administração, o Princípio da Legalidade opera-se por via contrária da esfera dos interesses particulares, dessa forma, o administrador deve agir nos limites que a lei autoriza, contrariamente ao ramo dos interesses privados que circundam naquilo que não seja proibido por lei. Os atos administrativos, seguindo o Princípio da Legalidade, não são executados conforme a vontade do administrador, e sim em consonância com a Lei. Assim pontua Alexandre de Moraes:

O tradicional Princípio da Legalidade, previsto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. (MORAES, 2018, p. 477).

Em âmbito administrativo, a Legislação é enquadrada como um dos pressupostos de maior relevo para a validação dos atos administrativos; assim sendo, a Lei opera no sentido de impor limites e critérios, estabelecer ressalvas ou acréscimos de conteúdo e em geral dita o percurso pelo qual a Administração Pública deve seguir, almejando alcançar o interesse público geral. De forma simplificada, a legislação é o espírito da Administração, que muito embora detenha autonomia funcional e independência, suas ações decorrem da Lei, e a esta deve obediência “É aqui que melhor se enquadra aquela ideia de que, na relação administrativa, a vontade da administração pública é a que decorre da lei” (DI PIETRO, 2018, p.132).

O Princípio da Legalidade reafirma a soberania legislativa em detrimento da atuação do gestor público, que deve ponderar suas atividades em concordância com os ditames legais em todas suas formas e espécies. Por assim se firmar, a legalidade representa o instrumento que limita a atuação do administrador, que goza de discricionariedade, todavia esta reflete a conveniência e oportunidade para os interesses e negócios da Administração e não de seu agente representante. Tal princípio parte do fundamento de que o administrador, bem como os agentes públicos, desempenhem suas funções respaldados na lei, tendo em mente ainda que os atos atentatórios à legislação ensejem vício, seja de forma ou matéria, passível de anulação. “A administração deve atuar segundo a lei e nunca contra ou além da lei.

Por esse motivo, os atos ilegais poderão ser invalidados de ofício, em verdadeiro exercício de autotutela administrativa, ou pelo Judiciário” (LENZA, 2018, p.1425).

O desenvolvimento das ações da Administração se materializa por meio dos atos administrativos, por conseguinte, estes devem estar em concordância com os mandamentos legais, ou seja, para que estes atos possam gozar de eficácia plena, o conteúdo e forma devem preencher as imposições da lei, todavia se estes atos ensejarem vícios de legalidades serão invalidados e resultantemente não produziram efeitos jurídicos. De igual modo escreve José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 212):

Firmadas as linhas que caracterizam a invalidação, podemos conceituá-la como sendo a forma de desfazimento do ato administrativo em virtude da existência de vício de legalidade. O pressuposto da invalidação é exatamente a presença do vício de legalidade. Como já examinamos, o ato administrativo precisa observar seus requisitos de validade para que possa produzir normalmente os seus efeitos. Sem eles, o ato não poderá ter a eficácia desejada pelo administrador.

Veja, trata-se de uma relação simétrica e de mutualidade entre o Princípio da Legalidade e os atos administrativos, incumbe à Lei controlar e conduzir a execução das ações da Administração, sendo que estes somente surtem efeitos jurídicos se seguirem os dispositivos legais. Assim sendo, há uma subordinação da Administração Pública em detrimento do intento da legislação. Em outra análise, é determinante estabelecer a diferenciação entre o Princípio da Legalidade e o Princípio da Reserva Legal, tendo em conta que não se trata de nomenclaturas sinônimas, tampouco possuem funcionalidade idêntica. O Princípio da Legalidade em órbita administrativa aduz a subordinação da Administração às leis, ora limitando a imposição legislativa, ora aplicando o Princípio da Reserva Legal, consistente na obrigatoriedade de determinadas matérias serem regulamentadas exclusivamente por leis específicas. Como esclarece Fernanda Marinela (2017, p. 78):

Também não se pode confundir princípio da legalidade, que significa submissão à Constituição e às leis, com princípio da reserva de lei, que se limita à forma de regulamentação de determinadas matérias, para a qual a Constituição indica uma espécie normativa específica, por exemplo, a relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa é matéria reservada à lei complementar (art. 7º, I, da CF). Em resumo, reserva de lei significa preservar a matéria “x” a ser disciplinada pela espécie normativa “y”. Dizendo de outra forma, consiste na escolha da espécie normativa para uma determinada matéria.

Destarte, como se observa, o Princípio da Legalidade é o simbolismo da força da legislação no Estado democrático de Direito. Embora a administração pública detenha independência e autonomia funcional, sua atuação é subordinada aos mandamentos previstos em lei, a qual controla e sinaliza os limites de atuação governamental.

2. O instituto da prescrição e seus desdobramentos

2.1 Regras atinentes à prescrição dos efeitos jurídicos

Uma das bases que sustentam a eficácia do ordenamento jurídico de um Estado soberano é o Princípio da Inafastabilidade da Jurisdição, o qual estabelece que é direito subjetivo do titular de uma pretensão resistida propor ações perante o Poder Judiciário, que em sua atribuição precípua confere instrumentos que tutelam os interesses daqueles que o provocam, porém, como anteriormente mencionado, a lei confere prazos para propositura de cada demanda, conforme preceitua o mandamento nuclear da Prescrição. Por assim se firmar, a Prescrição define-se como um mecanismo de direito material que delimita prazos para ingresso de pretensões por via judicial, sendo classificada em duas espécies, a primeira diz respeito à Prescrição Aquisitiva, inerente à propriedade; por outro lado, a inércia do legitimado em propor a ação dentro do tempo previsto ocasiona a renúncia do Direito que lhe é atribuído. De tal modo posiciona-se Paulo Nader (2018, p. 561):

Com a prescrição, que é resultado da falta de exercício de um direito durante determinado lapso temporal, pode ocorrer tanto a perda de um direito real quanto a de um direito de ação. A primeira hipótese é de usucapião, denominada prescrição aquisitiva, uma vez que o tempo, como fato jurídico, atua com duplo efeito: para o antigo titular ocorre a perda do direito, derivada da inércia relativa aos poderes que o direito subjetivo lhe conferia.

O entendimento do autor está em conformidade com o Código Civil vigente, que dedicou um capítulo específico para tratar da Prescrição e Decadência, bem como cuidou em diferenciar os dois institutos, que embora possuam semelhança não se confundem, vez que a Decadência possui o condão de extinguir o próprio Direito, via contrária à finalidade da Prescrição, que exclui o Direito de ação frente ao lapso temporal. O legislador definiu critérios legais para desigualar qualquer homogenia na aplicação dos institutos. Adota ainda, em sua redação, a tese da Prescrição da Pretensão, retirando a possibilidade de discordância se a ação prescreveu ou não. Conforme discorre Carlos Roberto Gonçalves (2018, p. 568):

Para distinguir prescrição de decadência, o atual Código Civil optou por uma fórmula que espanca qualquer dúvida. Prazos de prescrição são, apenas, e exclusivamente, os taxativamente discriminados na Parte Geral, nos arts. 205 (regra geral) e 206 (regras especiais), sendo de decadência todos os demais, estabelecidos como complemento de cada artigo que rege a matéria, tanto na Parte Geral quanto na Parte Especial. Para evitar a discussão sobre se a ação prescreve ou não, adotou-se a tese da prescrição da pretensão, por ser considerada a mais condizente com o Direito Processual contemporâneo.

A sistemática que o diploma civil adotou para definir a Prescrição diz respeito à perda da pretensão de ajuizar um direito violado em detrimento da inércia dos legitimados, o que se faz presumir a renúncia do direito e por consequência a tutela deste, de modo a excluir a apreciação do Poder Judiciário, que dita o Direito no caso concreto. A perda da pretensão em razão do tempo impede o exercício da ação. Outro aspecto de acentuada relevância faz menção ao marco inicial do prazo prescricional, sendo que parte da doutrina defende o início da contagem a partir do surgimento da pretensão; em contrapartida, outra corrente aduz que o prazo se inicia com o conhecimento da violação do direito ou efetiva lesão. No entanto, cresce na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça a adoção da teoria da *actio nata*, pela qual o prazo deve ter início a partir do conhecimento da violação ou lesão ao direito subjetivo” (TARTUCE, 2018, p.301).

Para que surjam os efeitos que incidem a Prescrição das ações, faz-se necessário o preenchimento de requisitos certos e determinados pela lei, conforme previsto no Artigo 189 do Código Civil, que dispõe acerca de pressupostos de validade da incidência do prazo prescricional. “São requisitos para ocorrência da prescrição os seguintes: a) a existência de uma pretensão por parte do titular do direito violado; b) a inércia do titular, caracterizada pelo não exercício da pretensão; c) o decurso do prazo extintivo estipulado em lei” (THEODORO JÚNIOR, 2018, p. 28).

Quanto aos efeitos da Prescrição, o diploma civil estipulou situações que suspendem e impedem a aplicabilidade do instituto, variando conforme a circunstância fática. “O Código Civil agrupou as causas que suspendem e impedem a prescrição, as quais estão subordinadas à mesma unidade funcional, ou seja, as mesmas causas ora impedem, ora suspendem a prescrição, dependendo do momento em que surgem” (GONÇALVES, 2018, p. 399).

Desta feita, as causas suspensivas e impeditivas da Prescrição modulam os efeitos jurídicos na aplicabilidade do instituto. De modo que na incidência de

impedimento a contagem do prazo não se inicia, permanecendo inerte no decurso da causa. Por outro lado, a suspensão enseja no curso da contagem do prazo, de modo que incidentes propiciam a interrupção da contagem. De igual modo leciona Paulo Nader (2018, p. 570):

Impedimento e suspensão da prescrição não se confundem. São termos técnicos distintos, mas que produzem igual efeito direto. Quando há impedimento, a contagem do prazo não se inicia, permanecendo assim enquanto perdurar a causa. Ocorre a suspensão quando, no curso da contagem do tempo, surge a razão que impõe a paralisação da contagem. Uma vez cessada a causa, o tempo continuará fluindo, computando-se os dias anteriores à paralisação.

Diante das considerações explanadas sobre a sistematização das regras e efeitos atinentes à Prescrição, resta evidenciada a relevância do instituto no que tange à validação das demandas judiciais, cuja aplicação das regras prescricionais elencadas no Código Civil possui dupla efetividade, ao passo que constitui um importante instrumento que possibilita segurança às relações jurídicas, bem como preserva a ordem pública.

2.2 Aplicabilidade do instituto da prescrição à luz do regime jurídico administrativo

O aparelhamento da Administração Pública – leia-se seus órgãos, agentes, pessoas jurídicas – tem por finalidade precípua o gerenciamento das atividades administrativas, a fim de atingir o interesse público, por atuar em grande parte de seus atos e exprimir comandos advindo do Direito Público, cuja essência é o domínio do interesse público sobre o interesse individual. No entanto, no Regime Jurídico Administrativo aplicam-se tanto institutos do Direito Público quanto do Direito Privado, de modo híbrido, a exemplo da Prescrição, que embora deite suas raízes no Direito Civil, recai no Direito Administrativo com regras próprias. Por esta razão, a vontade da Administração fundamenta-se tanto em matérias públicas quanto privadas, que em dadas circunstâncias se emparelha ao particular, não exercendo sobre, este, normas atinentes a supremacia do interesse público, sem que afete o interesse público em suas decisões, pelos quais obrigatoriamente devem estar baseadas nos Princípios da Administração Pública, leis e, de forma geral, nos requisitos de validade dos Atos Administrativos. Conforme leciona Di Pietro (2018, p.129):

O que é importante salientar é que, quando a Administração emprega modelos privatísticos, nunca é integral a sua submissão ao direito privado; às vezes, ela se nivela ao particular, no sentido de que não exerce sobre ele qualquer prerrogativa de Poder Público; mas nunca se despede de determinados privilégios, como o juízo privativo, a prescrição quinquenal, o processo especial de execução, a impenhorabilidade de seus bens; e sempre se submete a restrições concernentes a competência, finalidade, motivo, forma, procedimento, publicidade.

Por conseguinte, observa-se a natureza híbrida do Regime Jurídico da Administração, que ostenta um regramento normativo, onde seus atos englobam instituições do Direito Público, ora do Direito Privado, a aplicar-se de acordo com a condição fática. Por este modo, arremata-se o entendimento de que em dados momentos a verticalidade, supremacia e cogência da Administração oscila frente ao interesse privado. “Fácil concluir que o regime jurídico adotado pela Administração não é formado apenas por normas de Direito Público, vez que nem sempre o interesse público se acha em posição vertical” (BORGES E ADRIEL, 2018, p.91).

Oportuno anotar o conceito da expressão regime jurídico da Administração Pública, no que se refere à alternância de regimes de normas de caráter público e regras atinentes ao regime privado. “A expressão regime jurídico da Administração Pública é utilizada para designar, em sentido amplo, os regimes de direito público e de direito privado a que pode se submeter a Administração Pública” (DI PIETRO, 2018, p.129).

Por força do regime jurídico da Administração, aplicam-se certos institutos do Direito Civil tais como a Prescrição, ressalvados os limites e interesses inerentes à atividade administrativa, na tutela dos interesses públicos. Deste modo, a aplicabilidade das regras e efeitos prescricionais ocorre de forma diversa ao regramento disposto no diploma civil, em razão da posição de verticalidade que ocupa a Administração. Por assim determinar, a Prescrição é de suma relevância no que tange ao aspecto processual no âmbito do Direito Administrativo, vez que as ações que tutelam os interesses da Administração porventura violados não estão imunes às regras atinentes à Prescrição. Por assim determinar, pode-se mencionar a título de exemplo a “Ação de Improbidade Administrativa, cujos prazos prescricionais se encontram previstos no art. 23 da Lei 8.429/1992, alterado pela Lei 13.019/2014” (NEVES E OLIVEIRA, 2018, p. 147).

Nos moldes da aludida legislação, são estipulados os atos que caracterizam Improbidade Administrativa, sendo que “os prazos prescricionais para propositura da ação de improbidade administrativa variam de acordo com o sujeito ativo da improbidade, por assim ser, não há uniformidade de prazo para o ingresso da demanda” (OLIVEIRA, 2018, p.148).

Percebe-se que a legislação supramencionada, ao estipular prazos distintos para aplicação da Prescrição de acordo com os atos ímprobos praticados, atua em via contrária à normalidade das demais ações. Ordinariamente, as ações de legitimidade da Administração prescrevem em cinco anos, o que não ocorre na Ação de Improbidade Administrativa, visto que o prazo prescricional é variável de acordo com o agente ímprobo. De igual modo escrevem Neves e Oliveira (2018, p.148):

O ideal, a nosso sentir, seria a estipulação de prazo uniforme de prescrição para aplicação das respectivas sanções a todos aqueles que praticarem atos de improbidade administrativa, cabendo ao magistrado proceder à dosimetria das sanções no caso concreto. Normalmente, a legislação administrativa estabelece prazo prescricional de cinco anos para as pretensões que envolvam a Administração (exemplos: arts.173/174 do CTN; art. 21 da Lei 4.717/1965; Decreto 29.910/1932; art. 54 da Lei 9.784/1999, etc.) o que poderia ser adotado, de lege ferenda, para as ações de improbidade administrativa, independente do acusado.

Assim, considerando o instituto da Prescrição tal como se estabelece nas ações pertinentes à legitimidade ativa pela Administração limita-se às regras e prazos prescricionais e, por se tratar de interesse público, vertical e cogente, não se aplica tal como no Direito Civil, como citado a Ação de Improbidade Administrativa, um importante instrumento que confere a responsabilização, bem como a reparação dos danos suportados pela Administração, restando fixados pela Lei nº 8.429/1992 os prazos prescricionais que se modulam de acordo com o agente.

3. Os atos de improbidade administrativa e os reflexos prescricionais

A evolução da espécie humana percorre acontecimentos marcantes que permeiam a vida em sociedade, desde tempos remotos até os dias atuais, a iniciar-se com a necessidade de organizar-se em grupos, por meio dos quais desenvolveram-se métodos para a obtenção de interesses comuns. Nesse sentido surge o Estado

como entidade controladora que promove a regulamentação da vida em sociedade, em consonância com o poder estatal. Ao mesmo tempo, a corrupção desenvolve-se paulatinamente até que se chegue ao estágio contemporâneo. O ordenamento jurídico pátrio estabelece sanções e penalidades para os atos que importam em improbidade administrativa, ilícitos cíveis e penais.

A saber, o conceito de Improbidade administrativa diz respeito ao conjunto de ações que se caracterizam como atos ilícitos praticados por agentes públicos ou não, revestido de caráter doloso ou culposo, a atentar contra os órgãos públicos ou entidades a eles equiparadas, gerando enriquecimento ilícito, danos ao erário e ainda contrariando os Princípios da Administração. Por esta linha conceituam Neves e Oliveira (2018, p. 27):

Não obstante a dificuldade na conceituação de improbidade administrativa, o termo pode ser compreendido como o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos, capaz de acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos Princípios que regem a Administração Pública.

Por esse aspecto, em decorrência de atos que acarretem danos ao erário, não exclui a aplicabilidade de sanções de natureza penal. A Constituição Federal, em seu art. 37, § 4º, estipula sanções, determinando ainda que a Legislação específica deverá delinear sua aplicabilidade e regramentos gerais, sem afetar a propositura da ação penal. “Um ato de improbidade administrativa pode corresponder a um ilícito penal, se puder ser enquadrado em crime definido no Código Penal ou em sua legislação complementar” (DI PIETRO, 2018, p. 1106).

A Carta Magna, ao referenciar a aplicação de sanções penais diante de casos que envolvam puramente interesses administrativos, abriu a possibilidade da cumulação de responsabilidades em esferas distintas. Embasado neste comando, a prática dos atos considerados ímprobos resulta em responsabilidades em âmbito cível, penal e administrativo na extensão das condutas praticadas. Como pontua Alexandre Mazza (2018, p. 864):

Os agentes públicos podem praticar, no exercício das funções estatais, condutas violadoras do Direito, capazes de sujeitá-los à aplicação das mais diversas formas de punição. Se o comportamento causar prejuízo patrimonial, pode ser proposta uma ação civil visando a reparação do dano. Sendo praticada conduta tipificada como crime, instaura-se um processo penal tendente à aplicação de sanções restritivas da liberdade.

A cumulação de sanções em campos jurídicos diferentes justifica o latente empenho do Estado ratificado pela Constituição e leis esparsas em punir condutas lesivas ao Erário, fortalecendo os procedimentos administrativos, bem como a judicialização de atos que atentam contra o patrimônio público, Administração, ou órgãos estatais ou entidades de caráter público. Tal como estabelece a suprema carta, referenciando as condutas ímprobas de forma genérica, determinando ainda a elaboração de legislação específica destinada a regulamentar as condutas atentatórias ao Erário. A Lei nº 8.429/1992, em sua estrutura, define os atos que caracterizam improbidade, enriquecimento ilícito, danos ao Erário e, por fim, atos que atentam contra os Princípios atinentes à Administração. Conforme aduz Di Pietro (2018, p. 1101):

Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e no artigo 11, indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A legislação optou em subdividir os sujeitos que figuram nos polos da relação processual relativa às ações de Improbidade, de tal modo que “Sujeito passivo é a entidade que sofre as consequências do ato de improbidade administrativa. É a vítima da improbidade. O sujeito passivo do ato de improbidade será sujeito ativo da ação de improbidade” (MAZZA, 2018, p. 867).

Lado outro, classifica-se o sujeito ativo como “Pessoa física ou jurídica que comete atos de improbidade administrativa tipificados no ordenamento jurídico, o ímprobo figura no polo ativo no direito material, tornando-se réu na ação de improbidade.” (NEVES E OLIVEIRA, 2018, p. 66).

Outro elemento caracterizador da Improbidade Administrativa é a eminência de conduta danosa. Nesse sentido, a redação da Lei de Improbidade elenca um rol exemplificativo dos atos que importam em improbidade, a mencionar enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário, violação de Princípios Administrativos. Trata-se de um rol exemplificativo, a citar a alteração feita pela Lei Complementar 157, que inseriu a concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiro ou tributário. “Embora a lei, nos três dispositivos da redação original, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa” (DI PIETRO, 2018, p. 1116).

E por fim a Lei estabelece de forma sucinta o elemento subjetivo, fazendo menção apenas ao intento deliberado do agente em aferir vantagens indevidas à custa do Estado ao praticar os atos consideravelmente ímprobos de maneira culposa ou dolosa, sendo que a presença de um destes elementos na conduta do agente é decisiva na imputação das sanções que se modulam conforme o intento do causador de danos em produzir ou não o resultado. Considerando que a premissa nuclear da Lei nº 8.429/1992 é punir as condutas danosas suportadas pelo Erário, bem como responsabilizar os agentes ímprobos, o diploma legal fixou sanções, seguindo o mandamento da Lei Maior. “Pelo artigo 37, § 4º, da Constituição, os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário” (DI PIETRO, 2018, p. 1120).

Recapitulando, a instauração de processo judicial para apurar condutas de Improbidade e eventual aplicação de sanção administrativa, bem como decisões atinentes ao processo, não vinculam e tampouco limitam a atuação de outras esferas de responsabilidade, tendo em vista a autonomia funcional destas. Logo, é plenamente válido o mesmo agente cumular sanções de natureza distinta. Conforme explana Alexandre Mazza (2018, p. 864):

Como a aplicação das sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa ocorre em processo judicial autônomo em relação às demais esferas de responsabilização, a doutrina arma que a apuração do ato de improbidade independe do resultado nos processos civil, penal e administrativo. Isso porque, em regra, as diferentes instâncias punitivas são independentes entre si, de modo que o resultado em uma independe das demais.

Deste modo, as sanções de natureza administrativa estão elencadas no art. 12 da Lei 8.429/92, prevendo outras hipóteses de responsabilização além das estabelecidas pela Constituição de forma genérica. Nesse sentido, a legislação infraconstitucional acrescenta as possibilidades de ressarcir o erário. Segundo entendimento expresso por Alexandre Mazza (2018, p. 878):

Sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica a, está o responsável pelo ato de improbidade que causa lesão ao erário sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (art. 12, II, da LIA): a) ressarcimento integral do dano; b) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos de cinco a

oito anos; e) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e f) 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.

Nota-se que a intenção do legislador consistia em ampliar as formas de responsabilizar os agentes que incorrem em Improbidade, de modo a ratificar o posicionamento constitucional no que tange à validade de cumulação de responsabilidades em esferas diferentes em face da mesma conduta, ora ímproba. Noutra ponta arremata, estendendo a possibilidade de responder por tais sanções de forma isolada ou cumulativa. Sob outro prisma, cumprindo as premissas elementares do instituto, por assim conceber a Lei de Improbidade, fixa prazos prescricionais que limitam o exercício da pretensão em juízo cuja legitimidade passiva incumbe ao erário. A aludida legislação define prazos distintos para cada conduta e agente. Conforme previsto no art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992), que disciplina:

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.

Evidencia-se que a lei empregou prazos prescricionais distintos em razão da condição do agente causador de danos, a exemplo do cargo do agente com vínculo temporário e/ou precário, sendo que estes não gozam de vínculo funcional administrativo, assim como os cargos comissionados e os de livre nomeação ou exoneração, classificado pela doutrina como *ad nutum*. Assim expressam Neves e Oliveira (2018, p. 147):

Verifica-se que a referida norma estabelece nos incisos I e II prazos distintos em razão da qualidade do responsável pela prática do ato de improbidade. De um lado, o inciso I do art. 23 da Lei de Improbidade Administrativa fixa o prazo de cinco anos de prescrição para aplicação das sanções de improbidade em face de agentes públicos que possuem vínculos temporários

e/ou precários com o Poder Público, a saber: agentes que exercem mandato, os ocupantes de cargos comissionados e os nomeados para funções de confiança.

A Lei de Improbidade tratou da diferenciação de prazos prescricionais em razão do vínculo administrativo, sendo a habitualidade funcional critério determinante para a variação de prazos para as ações. Desta feita, se o vínculo é temporário e não estável, a Prescrição ocorre em cinco anos; quanto ao vínculo permanente, a Lei não estabeleceu prazo, deixando a cargo de leis específicas. Sob esse ponto, escrevem Borges e Sá (2018, p.860):

Se o vínculo é precário (como é caso dos comissionados, detentores de mandato eletivo e agentes temporários), a LIA foi expressa ao estabelecer o prazo de cinco anos para a ação ser levada a efeito, a contar do término do exercício do cargo ou mandato. Por sua vez, para vínculos permanentes (cargos ou empregos efetivos), a LIA não estabeleceu o prazo, remetendo às legislações específicas, sendo o prazo de prescrição, na espécie, igual àquele previsto para as faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

A legislação infraconstitucional, ao estabelecer prazos para a propositura de Ações de Improbidade Administrativa, viabiliza a segurança jurídica, ainda que o polo passivo da demanda seja o Estado, que comumente se encontra em posição vertical aos interesses particulares, todavia em consonância com a determinação da Magna Carta que em seu Art. 37, § 5º, impôs a imprescritibilidade da Ação de Improbidade nos casos de prejuízo ao erário, não alcançando as demais espécies de atos ímprobos. Coincidente a colocação de Alexandre Mazza (2018, p. 890):

Entretanto, em atenção ao disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, na hipótese de o ato causar prejuízo ao erário, a ação de improbidade administrativa é imprescritível para fins exclusivos de aplicação da pena de ressarcimento (quanto às demais penas, prescreve normalmente). Enuncia a citada norma: “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

O dispositivo Constitucional é incisivo ao determinar que as Ações de Improbidade Administrativa referentes aos atos praticados em prejuízo ao Erário não se enquadram nos prazos fixados para as demais condutas que ferem a Probidade Administrativa, os Princípios da Administração, ou ainda os entes da Administração direta e indireta. Nessa linha posiciona-se Alexandre Mazza (2018, p. 891):

A tese da imprescritibilidade da ação de improbidade administrativa, no que tange ao ressarcimento dos danos causados ao erário, encontra resistência em setores da doutrina. Alguns autores argumentam que ações imprescritíveis violam o princípio da segurança jurídica e causam instabilidade social. Porém, em concursos públicos, é mais seguro adotar o entendimento favorável à imprescritibilidade, nos termos do art. 37, § 5º, da CF, e na esteira do posicionamento da 2ª Turma do STJ.

O regular exercício das atividades estatais deve estar alicerçado no Princípio da Moralidade Administrativa, cuja essência se relaciona diretamente aos Atos de Improbidade. Diante de atos lesivos ao Patrimônio Público, o legislador constituinte delimitou a imprescritibilidade das Ações de Improbidade referentes aos prejuízos ao Erário. Por força disso, surgem divergências quanto ao alcance dos prazos prescricionais, vez que o Art. 37, § 5º, não prevê a imprescritibilidade das demais modalidades de atos lesivos.

Sob esta lógica, a regra é a aplicação da Prescrição, todavia, por força de mandamento Constitucional, os atos de Improbidade que resultarem em prejuízos ao erário não prescrevem, restando assim demonstrado a aplicação do Princípio da Supremacia do Interesse Público. Oportuna a colocação de José Afonso da Silva (2017,p.673):

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.

Evidencia-se que o Erário não suportara o ônus das ações danosas que atentam contra seu patrimônio, estrutura e autonomia, restando estabelecido que as regras atinentes não se aplicam à responsabilização de agentes que em seus atos causem danos ao Erário, de modo a resguardar o interesse público. Sendo assim, resta evidente que não incumbe à Administração arcar com ônus dos atos lesivos contra sua própria estrutura e orçamento, por conseguinte, torna-se a avaliar o cabimento da prescrição nas ações de ressarcimento ao erário.

O emprego da imprescritibilidade nas Ações de Ressarcimento ao Erário é personificação da Verticalidade da Administração frente a seus administrados. A Constituição, ao determinar as condutas que ocasionam prejuízos ao erário, resguardou a Moralidade e Supremacia do Interesse Público, tendo em vista que

a propositura da Ação de Improbidade se escora no decurso do tempo, podendo ser propostas a qualquer tempo, em conformidade com o intento e interesse dos legitimados passivos elencados na Lei de Improbidade. Arremata Decomain (2014, p. 475):

A imprescritibilidade é uma garantia da coletividade ao ressarcimento do que lhe foi subtraído pelo ilícito de quantos, violando princípios constitucionais, inclusive e particularmente o dever de lealdade para com as instituições, causaram danos à entidade gerida, dano esse que, em última análise, é dano de todos.

Diante dos prejuízos ao erário, a Ação de Improbidade é uma alternativa processual à reparação de danos, bem ainda atua como mecanismo de combate à corrupção, lado outro, a imprescritibilidade fomentada pela redação constitucional levanta divergência no campo acadêmico-jurídico. Enquanto uma corrente defende a prescritibilidade em razão da segurança jurídica, uma segunda corrente entende que o interesse público é supremo em relação ao privado e, por força disso, o erário possui o condão de pleitear os prejuízos por ele suportados. Nesse entendimento escreve Coêlho (2015, p. 89):

A noção de prescrição, portanto, foi erigida para satisfazer o princípio da segurança jurídica. Assim, não persiste indefinidamente no meio social a prerrogativa que possui o detentor de determinada pretensão, tranquilizando a sociedade, em face da estabilização das relações entre os indivíduos.

É cediço o grande valor do instituto da prescrição tendo como cerne propiciar estabilidade para as relações jurídicas. Dessa forma, o tempo é um elemento decisivo na modulação de expectativas de direitos, de modo a implicar no conjunto probatório e, por conseguinte, na decisão jurisdicional mais justa. Representa a ordem social estabelecida por meio do ordenamento jurídico. Cumpre destacar o fundamento primordial da prescrição, qual seja, promover segurança para os negócios e relações jurídicas, consistindo em bem geral para a ordem e a justiça. “É que a matéria envolve a paz social, não podendo ficar entregue ao livre jogo de conveniência das partes. Desde que a convenção entre os interessados não frustrate os objetivos de harmonia nas relações interindividuais” (NADER, 2018, p. 564).

Em suma, para que a fiel aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa goze de todos os requisitos legais para sua validade, a conduta do agente causador de danos deve ensejar enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, ou ainda atentar contra os Princípios regentes da Administração. Nessa conjuntura,

a prática de uma dessas condutas de forma isolada ou cumulativa implicará nas sanções previstas limitadamente na Constituição Federal e de forma específica na Lei nº 8.429/1992. Nesse limiar, o legislador constituinte originário optou por ressaltar a ação de ressarcimento ao erário das regras e prazos prescricionais, logo trata-se da única espécie de sanção em que a possibilidade de demandar em juízo se perdura pelo transcurso do tempo.

Conclusão

Por opção do constituinte originário, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, por conseguinte é uma exceção à regra da Prescrição que incide sob as demais sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, o que, per si, constitui fato gerador das divergências de interpretação normativa, que se contrasta com os Princípios da segurança jurídica e supremacia do interesse público. A execução da presente pesquisa consistiu em analisar as variações de interpretação da ressalva à aplicabilidade da prescrição contida no artigo 37, § 4º, tendo como ponto de partida as contraposições das duas correntes doutrinárias que lançam seus argumentos a favor e contra a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Nessa senda, a consecução do projeto inclinou-se para a obtenção dos resultados que justificam as divergências hermenêuticas das correntes, à luz do recente entendimento do STF.

As investigações científicas suscitadas neste estudo fornecem subsídios e elementos jurídicos aptos a contribuir para a formação de conhecimento do público leitor, pois o tema ora discutido é de interesse da comunidade em geral, por se tratar da tutela do Estado e a destinação de seus recursos e patrimônio, bem ainda breves apontamentos acerca das sanções estabelecidas na LIA. Sob o prisma das duas vertentes de interpretação do dispositivo constitucional citado, observa-se que a primeira reconhece o intento do legislador constituinte originário em afastar a prescrição para esta modalidade de sanção administrativa, como legítimo e válido, e a segunda se contrapõe à incidência da imprescritibilidade, tendo como fundamento o Princípio da Segurança jurídica.

Ao término do projeto, resta patente os resultados e discussões obtidos, ao explanar os princípios constitucionais que regem a estrutura da Administração Pública, bem ainda o impacto da violação destes para o institucionalismo público, a relevância do instituto da prescrição na militância da estabilização das relações

jurídicas e ainda a Lei de Improbidade Administrativa como instrumento de combate à impunidade e à corrupção.

Nesse diapasão, concluímos pela consolidação da tese da imprescritibilidade conforme previsão da carta da república e ratificada pela Suprema corte de Justiça, logo os objetivos traçados neste estudo logram êxito no sentido de debater os pontos principais das duas correntes, resultando na adoção de uma delas.

Os resultados foram alcançados por meio de um extensivo levantamento bibliográfico de obras clássicas do Direito Administrativo e Constitucional, de autoria de valorosos doutrinadores do ordenamento pátrio, como Maria Sylvia Di Pietro, Celso Bandeira de Mello, Alexandre Mazza, Fernanda Marinela, Odete Medauar, dentre outros. Outro recurso fundamental empregado na busca dos resultados corresponde a uma análise minuciosa do entendimento da Suprema Corte no julgamento do Recurso Extraordinário 872.475/SP com alusão ao Acórdão proferido no julgado, com os pontos principais dos votos de alguns ministros que compõem a corte.

Diante do exposto, é possível concluir o alcance do objetivo traçado, qual seja, analisar as divergências de interpretação do art. 37, § 5º, da Carta Magna, quanto ao cabimento do instituto da prescrição. Sendo apontadas as correntes que divergem, suas teses de defesas e ainda o entendimento pacificado pelo STF, que possibilitou a fixação da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, de modo a impedir quaisquer hipóteses de entendimento contrário.

Referências

ALEXANDRINO, M. & VICENTE, Paulo. **Direito administrativo descomplicado** I. 25. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

BORGES, C. & SÁ, Adriel. **Manual de direito administrativo facilitado**. 2. ed. rev, ampl. e atual. - Salvador: Juspodivm, 2017.

BUENO, C. S. **Manual de direito processual civil**. 2. ed. rev, ampl. e atual- São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 de abr de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 872.475**. Plenário. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Sessão de 08 de agosto de 2018. Diário Oficial União. <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>. > Acesso em 06 de maio de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 852.475**. São Paulo. Relator: Ministro Teori Zavascki. [Sessão de 19/05/2016. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950](http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950)> Acesso em 03 de maio de 2019.

BRASIL. **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 ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e das outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 20 de abr de 2019.

CAPEZ, F. **Curso de direito penal**. 22. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

COELHO, M, V, F. **Garantias constitucionais e segurança jurídica**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

DA SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 40. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017.

DECOMAIN, P, R. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Dialética, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, T S. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GONÇALVES, C, R. **Direito civil brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

JÚNIOR, H, T. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

- MARCELO, A; VICENTE, P. **Direito constitucional descomplicado**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.
- MARINELA, F. **Direito administrativo**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.
- MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- MEIRELLES, H, L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MONTENEGRO FILHO, M. **Direito processual civil**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- MONTESQUIEU, C, L. **Do Espírito das Leis**. In: Coleção Os Pensadores - Montesquieu. São Paulo, Abril Cultural, 1973.
- MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- NADER, P. **Curso de direito civil**. Volume 1: parte geral. 11 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- NEVES, D. A. A. & OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
- TARTUCE, F. **Manual de direito civil**: volume único. 8. ed. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- VENOSA, S, S. **Direito civil**: parte geral. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.