



**ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA**  
ESTADO DE GOIÁS  
O PODER DA CIDADANIA

# REVISTA DA PROCURADORIA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

*Janeiro / Fevereiro / Março - 2017 - Vol. 1 - Número 6*



# REVISTA DA PROCURADORIA

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

*Janeiro / Fevereiro / Março - 2017 - Vol. 1 - Número 6*



**ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA**  
ESTADO DE GOIÁS  
O PODER DA CIDADANIA



# EXPEDIENTE

## **Mesa Diretora 2017-2018**

### **Presidente**

Deputado José Vitti

### **1º Vice-Presidente**

Deputado Manoel de Oliveira

### **2º Vice-Presidente**

Deputado Henrique Arantes

### **1º Secretário**

Deputado Júlio da Retífica

### **2º Secretário**

Deputado Bruno Peixoto

### **3º Secretário**

Deputado Lincoln Tejota

### **4º Secretário**

Deputado Humberto Aidar

## **Deputados da 18ª Legislatura**

Álvaro Guimarães

Bruno Peixoto

Carlos Antonio

Charles Bento

Cláudio Meirelles

Daniel Messac

Del. Adriana Accorsi

Diego Sorgatto

Dr. Antonio

Eliane Pinheiro

Francisco Jr

Francisco Oliveira

Gustavo Sebba

Helio de Sousa

Henrique Arantes

Humberto Aidar

Isaura Lemos

Iso Moreira

Júlio da Retífica

Jean

Jeferson Rodrigues

José Nelto

José Vitti

Karlos Cabral

Lêda Borges

Lívio Luciano

Lincoln Tejota

Lissauer Vieira

Luis Cesar Bueno

Major Araújo

Manoel de Oliveira

Marlúcio Pereira

Marquinho Palmerston

Nédio Leite

Paulo César Martins

Santana Gomes

Sérgio Bravo

Simeyzon Silveira

Talles Barreto

Victor Priori

Virmondes Cruvinel

Wagner Siqueira

## **Diretor-Geral**

Renato Meneses Tôrres

## **Procuradora-Geral**

Otavila Alves Pereira de Gusmão

## **Procuradores**

Andreya da Silva Matos Moura

Cristiano Oliveira de Siqueira

Danilo Guimarães Cunha

Edmarkson Ferreira de Araújo

Fábio Estevão Marchetti

Felipe de Andrade Sá

Gabriel Ricardo Jardim Caixeta

Gilnei Alberto Ribeiro

José Nicolas Andraos

Liliana Cunha Prudente

Maira Luciene de Souza Melo

Murilo Teixeira Costa

Rafael Rodrigues Vasconcelos

Regiani Dias Meira Marcondes

Rubens Bueno Sardinha da Costa

Ruth Barros Pettersen da Costa

Sandra Maria de A. Simon Camelo

## **Conselho Editorial**

Edmarkson Ferreira de Araújo

Gabriel Ricardo Jardim Caixeta

Liliana Cunha Prudente

Murilo Teixeira Costa

Regiani Dias Meira Marcondes

Ruth Barros Pettersen da Costa

## **Produção**

Seção de Design Gráfico

Chefe: Izaías Pedro Soares

## **Projeto Gráfico**

Breno Zanetti

## **Revisão de Texto**

Cybelle Barreto de Paiva

## **Foto**

Yocihar Maeda

Marcos Kennedy

Ruber Couto

## **Seção de Programação Web**

Chefe: Alessandro Guarita

## **Agência de Notícias**

Rosane Lousa

Cida Mendonça

Fran Rodrigues

# SUMÁRIO

---

<b>06</b>	<b><i>Apresentação</i></b>
<b>07</b>	<b><i>Entrevista Exclusiva</i></b> <i>Danilo Guimarães Cunha</i>
<b>12</b>	<b><i>Novatio Legis</i></b> <i>Gilnei Alberto Ribeiro</i>
<b>13</b>	<b><i>Decisões em Foco</i></b> <i>Rafael Rodrigues Vasconcelos</i>
<b>14</b>	<b><i>Observatório Cultural</i></b> <i>Gabriel Ricardo Jardim Caixeta</i>
<b>16</b>	<b><i>Perspectiva Jurídica</i></b> <i>Fábio Estevão Marchetti</i>
<b>35</b>	<b><i>Em Destaque</i></b> <i>Regiani Dias Meira Marcondes</i>
<b>37</b>	<b><i>Achei!</i></b> <i>Murilo Teixeira Costa</i>
<b>38</b>	<b><i>Curiosidades</i></b> <i>Edmarkson Ferreira de Araújo</i>
<b>40</b>	<b><i>Passando a Estudar Direito</i></b> <i>Felipe de Andrade Sá</i>

---

# APRESENTAÇÃO

Com nova periodicidade – agora trimestral -, porém com o mesmo objetivo de divulgar conhecimentos jurídicos atuais e importantes para os profissionais do Direito, a Procuradoria da Assembleia Legislativa de Goiás publica o sexto número da Revista da Procuradoria.

Em **Entrevista Exclusiva**, trazendo informações de grande relevância, o Dr. Danilo Guimarães Cunha entrevista a Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministra Laurita Vaz.

Na Seção **Novatio Legis**, o Dr. Gilnei Alberto Ribeiro tece comentários sobre uma lei federal e uma estadual, que tratam de matérias relacionadas à educação e ao direito do consumidor.

Em **Decisões em Foco**, o Dr. Rafael Rodrigues Vasconcelos traz importantes decisões judiciais relativas ao depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública, decisões políticas internas das Casas Legislativas, controle judicial prévio de constitucionalidade de leis em mandado de segurança, impetrado por parlamentar, competência da procuradoria jurídica de Tribunal de Contas, bem como algumas teses de repercussão geral.

Já na Seção **Observatório Cultural**, o Dr. Gabriel Ricardo Jardim Caixeta traz comentários sobre o filme I, Daniel Blake, que conta história que guarda semelhança com a situação brasileira atual.

O Dr. Fábio Estevão Marchetti contribuiu, na Seção **Perspectiva Jurídica**, com importante artigo que analisa o instituto da prescrição na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com

ênfase na imprescritibilidade do ressarcimento ao erário.

Na Seção **Em Destaque**, a Dra. Regiani Dias Meira Marcondes informa acontecimentos importantes para a Assembleia Legislativa de Goiás e também para a Procuradoria.

O Dr. Murilo Teixeira Costa tece comentários, na Seção **Achei**, sobre um livro de autoria de um dos mais influentes pensadores da atualidade, Antônio Manuel Hespanha, com o tema O Caleidoscópio do Direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje.

Enriquecendo a Seção **Curiosidades**, o Dr. Edmarkson Ferreira de Araújo informa a edição de uma lei americana, que autoriza pessoas físicas e jurídicas a prospectar e explorar recursos no espaço para fins comerciais.

Por fim, na Seção **Passando a estudar Direito**, o Dr. Felipe Andrade Sá traz importantes dicas para quem quer prestar e ser aprovado em concurso.

Estamos certos de que o conteúdo da sexta edição da Revista da Procuradoria está trazendo uma contribuição de excelência para a comunidade jurídica.

Até junho!!!!!!!

Boa leitura

# ENTREVISTA EXCLUSIVA

DANILO GUIMARÃES CUNHA



## STJ: Desafios e conquistas

*Em entrevista exclusiva para a Revista da Procuradoria da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, a Ministra Laurita Hilário Vaz, Presidente do Superior Tribunal de Justiça - STJ, aborda temas como a modernização e medidas para desafogar o Judiciário e o combate a corrupção no país. Gentilmente apresenta informações acerca do volume de processos que tramitam no STJ, tece suas considerações a respeito das leis Maria da Penha e de Crimes Hediondos, além de tratar dos desafios da justiça brasileira e prioridades do STJ para este ano de 2017. Iniciou sua carreira profissional em Goiás, seu estado de origem, atuou no Ministério Público goiano e também no Ministério Público Federal, onde exerceu todos os cargos inerentes a Profissão, até que em 2001 foi nomeada para o cargo de Ministra do STJ.*



Ministra Laurita Hilário Vaz

**Na opinião de Vossa Excelência, como está o processo de modernização do Judiciário? E o processo judicial eletrônico, como**

**tem sido a experiência do Superior Tribunal de Justiça desde sua implantação?**

O Superior Tribunal de Justiça, segundo consta, foi o primeiro tribunal do mundo a transformar milhares de processos físicos em processos digitais. A tramitação eletrônica de processos, lançada em 2008 na gestão do então presidente do STJ, ministro Asfor Rocha, proporcionou um enorme avanço em termos de celeridade e economia. Milhares de toneladas de papel deixaram de ser usadas; os atos processuais passaram a ser realizados de forma muito mais rápida; o acesso aos autos eletrônicos tornou o trabalho dos advogados extremamente mais fácil; e assim por diante. Essa realidade, contudo, não se verifica em muitos tribunais de justiça estaduais, que dependem de investimentos locais para desenvolver o processo eletrônico, mas o CNJ está trabalhando para prestar o auxílio possível.

**Qual o volume de processos judiciais que tramitam no Superior Tribunal de Justiça? E qual a média de processos por ministro?**

No ano de 2015, foram distribuídos 330.000 processos no STJ, ou seja, em média, cada ministro recebeu 10.000. No mesmo período, o tribunal produziu 359.000 julgados em processos principais; e 76 mil e 26 mil julgamentos, respectivamente, de agravos internos e embargos de declaração. O acervo atual do STJ é de 383 mil processos, ou seja, o estoque é superior a um ano da capacidade de produção do Tribunal e tem crescido numa taxa média anual de 7%. Ao longo dos últimos 15 anos, o STJ sofreu um aumento de demanda na ordem de 68%. As alterações legislativas e as adaptações da estrutura interna do tribunal não têm sido suficientes para acompanhar essa demanda crescente.



Não precisa muito esforço para perceber o quanto esses números são absurdos. O STJ se tornou uma “fábrica de julgamentos”, praticamente uma terceira instância, revisora dos julgados de tribunais estaduais e regionais. Isso não é o papel de uma Corte Superior. Não é essa a missão atribuída ao STJ pela Constituição Federal.

**A PEC 209/2012, que condiciona a admissão do recurso especial ao reconhecimento da relevância da questão federal discutida, pode ajudar a diminuir o número de processos no STJ? Não poderá, no entanto, ser considerada como coercitiva do direito do cidadão de acesso à justiça?**

Há um claro desvirtuamento da função institucional do STJ – que hoje se ocupa muito mais em resolver casos do que teses –, o que tem provocado irreparáveis prejuízos à sociedade, notadamente porque impõem ao jurisdicionado uma demora desarrazoada para a entrega da prestação jurisdicional. Essa situação aponta para a premente e inadiável necessidade de se racionalizar a via recursal para a instância superior, de modo que seja resgatada a real missão do STJ, garantindo às partes a concretização da promessa do Legislador de celeridade e razoável duração do processo, insculpida no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição da República.

É importante observar que, em média, chegam cerca de 1.300 processos recursais/dia. Destes, 93% são recursos especiais (26%) e agravos em recursos especiais (67%).

É, portanto, crucial a aprovação da emenda constitucional n.º 209/2012, para instituir um filtro de relevância para as questões a serem deduzidas no recurso especial ao STJ, nos moldes da repercussão geral exigida para o recurso extraordinário ao STF, esta incluída pela emenda constitucional n.º 45, de 2004, com excelentes resultados.

É uma falácia afirmar que a implementação de um filtro de relevância para os recursos ao STJ representaria um cerceamento do direito do cidadão. É justamente o contrário! O excesso de demanda desvirtua a função institucional do STJ, prejudicando a entrega, em tempo oportuno, da prestação jurisdicional, em um desserviço à Justiça e à própria sociedade. O tribunal precisa julgar menos, mas com maior rapidez e com a qualidade necessária. Repito: o STJ existe para uniformizar a interpretação da lei federal no país, não para servir de terceira instância.

**A mediação e a conciliação podem ser consideradas como alternativas para desafogar o Judiciário? Na opinião de Vossa Excelência, por que ainda não temos uma cultura de mediação e conciliação dos conflitos?**

O brasileiro, ao meu sentir, ainda não está muito acostumado com a cultura da mediação e da conciliação. Creio que essas formas alternativas de solução de conflitos, se bem divulgadas, explicadas e fomentadas, poderão, sim, reduzir bastante as demandas judiciais. É preciso convencer os litigantes das inúmeras vantagens de se buscar um acordo intermediado, notadamente a rapidez e a qualidade da solução.

*“Ao longo dos últimos 15 anos, o STJ sofreu um aumento de demanda da ordem de 68%”.*

**Qual o entendimento de Vossa Excelência sobre o foro privilegiado da forma como estatuído atualmente?**

A prerrogativa de foro foi concebida para resguardar aqueles que exercem cargos públicos importantes na estrutura estatal, isto é, para evitar a desvirtuamento do processo judicial, que poderia ser usado para retaliar ou perseguir autoridades públicas. No entanto, ainda que se considere importante manter essa concepção, é evidente que há um excesso na lista de autoridades favorecidas.



Deveriam estar excepcionados apenas os chefes de poder, cuja função interferisse diretamente na estabilidade do ente federal considerado. Assim, na esfera federal, só teriam prerrogativa de foro o Presidente da República, o presidente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e os ministros do Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, estes por conta da hierarquia jurisdicional e da necessidade de se garantir a autonomia e independência dos magistrados, e, da mesma forma, o Procurador-Geral da República e os membros do Ministério Público Federal; na esfera estadual, por simetria, apenas o governador, o presidente da Assembleia Legislativa e os membros da magistratura e Ministério Público; e, nos municípios, apenas o prefeito e presidente da Câmara dos Vereadores.

Como está hoje, de fato, a prerrogativa de foro acaba por obstaculizar a persecução penal, traduzindo-se, em muitos casos, em impunidade.

### **Como Vossa Excelência vê a questão do combate à corrupção no país, em especial a Operação Lava-jato?**

Apesar da lamentável crise política, econômica e moral que o país atravessa, as instituições públicas de controle estão se mostrando firmes e independentes no cumprimento de suas missões institucionais. A Polícia Federal, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal estão trabalhando em grau máximo de seriedade e empenho, correspondendo às expectativas da sociedade brasileira, cansada de ver tantos desmandos.

É importante ressaltar que toda crise traz consigo uma oportunidade de reavaliar o cenário e os problemas existentes. Assim, surge um terreno fértil para promover mudanças de rumo. A indignação da população brasileira diante dos

desvios de comportamento de algumas autoridades e personalidades públicas tem fomentado um genuíno sentimento de patriotismo, que tem também impulsionado, como todos testemunharam, movimentos espontâneos de reação ao malfeito, exigindo mudanças. Estamos vivenciando a história, a reafirmação dos valores democráticos, tais como a participação popular, o zelo com a coisa pública, a transparência

e publicidade das ações do poder público. Não tenho dúvidas que estamos, sim, transformando um período de adversidades em oportunidade para promover transformações. Devemos, portanto, não deixar a oportunidade passar. Precisamos fazer valer a vontade da maioria, que trabalha, estuda e se esforça para viver dentro dos parâmetros sociais de justiça, honestidade e solidariedade. Tenho certeza, como boa brasileira que sou, que a tormenta passará, e nos reergueremos mais fortes.

### **Qual a avaliação que Vossa Excelência faz da aplicação das leis Maria da Penha e de Crimes Hediondos?**

A Lei n.º 11.340 de 2006, mais conhecida como Lei Maria da Penha, foi editada com o objetivo de dotar o Poder Público de instrumentos para coibir e prevenir a violência contra a mulher no ambiente familiar e doméstico – que, infelizmente, ainda apresenta índices preocupantes em nosso País.

Cabe lembrar que o advento da Lei Maria da Penha representou um marco na história da impunidade, além de agregar valores de direitos humanos às ações de políticas públicas, aumentar os mecanismos de proteção das vítimas e introduzir meios de atendimento humanizado à mulher, fortalecendo sua autonomia e contribuindo para a educação da sociedade. Além disso, tanto o rigor na aplicação da lei pelo Poder Judiciário, quanto a sua escurrita

*“É crucial a aprovação da emenda constitucional nº 209/2012”.*

*“O excesso de demanda desvirtua a função institucional do STJ”.*

observação pelos órgãos de investigação, tem garantido que mulheres de todas as classes sociais sejam menos vítimas de maus tratos, violência e discriminação.

Nessa perspectiva, creio que o principal desafio enfrentado pelo Poder Judiciário é garantir o fácil acesso à Justiça e a celeridade na prestação jurisdicional, em face do grande número de demandas distribuídas por todo o país. Nesse ponto, a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher surge como dado positivo, seja pela especialização dos trabalhos ou pela proximidade com a população.

**O STJ, em embargos infringentes, firmou o entendimento no sentido de que a boa-fé dos interessados que obtêm decisões liminares e que, posteriormente, são derrubadas no julgamento do mérito, é afastada. O que levou esta Corte a firmar tal entendimento, uma vez que a parte, ainda que liminarmente, está amparada em decisão judicial? Isso não gera uma insegurança jurídica?**

O Superior Tribunal de Justiça, na verdade, acabou mudando sua jurisprudência em razão do julgamento, pelo STF, do RE 608.482/RN, sob o regime da repercussão geral, no sentido de que “não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado” (STF, RE 608.482, Rel. Ministro TEORI ZAVASCKI, TRIBUNAL PLENO, DJe de 30/10/2014).

Na mesma esteira, quem, mesmo de boa-fé, recebe algum benefício amparado por decisão sujeita a reforma, desde o início, sabe que a situação é temporária e precária. Não vejo, portanto, nenhum atentado à segurança jurídica.

**O que Vossa Excelência pensa sobre os principais desafios da justiça brasileira e, em especial, do STJ?**

Os desafios são bastante conhecidos, quais sejam, julgar com mais celeridade e qualidade. A Justiça precisa se modernizar, assim com as leis processuais precisam ser atualizadas.

O Poder Judiciário vem enfrentado vários desafios nos últimos anos. O principal deles, no entanto, é sem dúvida, o crescimento de demandas judiciais, que esperam respostas rápidas e efetivas. A realidade social do país se transformou nas últimas décadas, e a sociedade despertou para o papel do Judiciário na solução de conflitos. A Justiça que

se espera deve entregar prestações equilibradas, justas e ainda em tempo oportuno, gerando segurança jurídica. Tal resultado, todavia, depende da colaboração de todos os Poderes, em um diálogo permanente em prol da sociedade. A modernização da legislação nacional (como ocorreu com o novo Código de Processo Civil), o melhor aparelhamento do Judiciário e o investimento no material humano são fundamentais para se alcançar bons resultados.

**Vossa Excelência entende que o Judiciário tem feito seu papel de contribuir para que tenhamos uma sociedade melhor, mais equânime e mais justa?**

O Poder Judiciário existe para substituir as partes em conflito e decidir sobre o bem da vida em disputa. Não há ordem social, sem um Judiciário forte e eficiente. Embora tenhamos uma longa estrada de melhorias que podem, e devem, ser implementadas, de um modo geral, o Judiciário tem cumprido seu papel a contento. Somos uma democracia jovem e, por isso, ainda estamos vivenciando uma acomodação das instituições. Creio que estamos no caminho certo para, a partir de um debate franco e transparente, envolvendo toda a sociedade civil, melhorar as

*“A Lei Maria da Penha representou um marco na história da impunidade”.*

instituições que são os pilares de um estado democrático de direito.

### Quais as prioridades do STJ para 2017?

Minha prioridade é, e sempre foi, desde que ingressei no Superior Tribunal de Justiça, em 2001, exercer e aprimorar a jurisdição, o bem maior a ser entregue pelo Poder Judiciário aos cidadãos.

O Superior Tribunal de Justiça tem por missão constitucional precípua interpretar a legislação federal e, com isso, uniformizar sua aplicação em âmbito nacional, tarefa que se tem tornando, a cada ano, mais difícil em face do aumento crescente do número de processos que são distribuídos a cada ministro.

Por isso, meu trabalho terá como foco prover os meios necessários para que a atividade jurisdicional de cada ministro e dos órgãos colegiados do Tribunal seja prestada com maior eficiência e em tempo oportuno.

### Por fim, pode discorrer um pouco sobre sua carreira jurídica e sua ascensão no STJ?

Minha vida profissional, como não poderia deixar de ser, começou no meu Estado de Goiás, ainda muito jovem. Comecei no magistério, paixão que ainda trago comigo, e que foi sendo adubada pelas aulas que recebi de eficientes professores nas faculdades de direito desse Estado, onde cursei a graduação e a especialização em duas disciplinas, na Universidade Católica e Universidade Federal, respectivamente.

Na seara jurídica, ainda recém formada, depois de militar poucos meses na advocacia, logrei aprovação no concurso para o Ministério Público goiano, sendo imediatamente nomeada e empossada no cargo de promotora de justiça adjunta. Iniciei meus trabalhos na Comarca de Araçu, passando

depois por diversas outras comarcas, até chegar como titular para officiar perante uma Vara Criminal de Goiânia.

O labor ministerial no Estado me proporcionou condição de ser aprovada no concurso do Ministério Público Federal, onde exerci, já vivendo em Brasília, todos os cargos inerentes à Profissão, até que, em 2001, quando, embora já estivesse fazendo

planos para me aposentar e iniciar alguns projetos sociais na minha cidade de origem, motivada por uma exortação da minha categoria, decidi concorrer a uma vaga de Ministro do Superior Tribunal de Justiça. Aceitei o desafio para elevar o nome do meu Estado de

Goiás, para reafirmar o importante papel da mulher no cenário nacional.

Logrei êxito nas duas primeiras etapas do processo de escolha, com a apresentação do meu trabalho, de minha trajetória profissional. Na última etapa da concorrência, em que é necessária a indicação do Presidente da República, para posterior sabatina e aprovação do Poder Legislativo, até a final nomeação pelo Chefe da Nação, recebi o apoio incondicional das autoridades do meu Estado, do povo goiano, do Ministério Público Federal, que não pouparam esforços para que eu fosse indicada e nomeada para o cargo de Ministro que ora exerço desde 26 de junho de 2001.

Também assumi o cargo de Ministra do Tribunal Superior Eleitoral, justo na época de trabalhos mais intensos, por conta da recém realizada eleição nos Estados e Municípios, no biênio 2012/2014, em que também fui Corregedora-geral daquela Corte.

Conto sempre, em breves palavras, minha trajetória de vida, e o faço não por vaidade, mas como um exemplo de esforço e determinação, como forma de motivar os mais jovens a perseguir com garra seus objetivos, a lutar pelos seus ideais e enfrentar as dificuldades com altivez. ■

*“O principal desafio enfrentado pelo Poder Judiciário é garantir o fácil acesso à Justiça”.*



## **Lei Federal n. 13.409, de 28/12/2016**

No final de ano de 2016 foi publicada a Lei n. 13.409, de 28/12/2016, que alterou a Lei n. 12.711, de 29 de agosto de 2012, a qual dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições de ensino técnico de nível médio. Foram modificados os artigos 3º, 5º e 7º, permitindo-se que as pessoas que se autodeclararam com deficiência também tenham acesso às vagas, nas instituições de ensino acima citadas, destinadas aos estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. A referida lei modificativa originou-se no Senado Federal, por meio do Projeto de Lei do Senado n. 46/2015 de autoria do Senador Cássio Cunha Lima que justificou a proposição argumentando que “trata-se de estender a proteção equalizante da “lógica das cotas” às pessoas com deficiência, que, no momento da criação da Lei nº 12.711, em 29 de agosto de 2012, não foram nitidamente divisados pelo legislador, embora, com justo título, devessem tê-lo sido. Os cidadãos e cidadãs com deficiência, percebemos hoje, podem contribuir muito para o desenvolvimento social, se receberem as oportunidades que lhes são devidas – o que buscamos providenciar com a presente proposição”. Anteriormente, a lei originária mencionava que somente os autodeclarados pretos, pardos e indígenas tinham acesso às referidas cotas, as quais são estabelecidas de acordo com a proporcionalidade em relação à população, tendo-se por base o último censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## **Lei Estadual n. 19.580, de 06/01/2017**

Visando coibir uma prática muito comum em estacionamento particulares, esta lei estadual de iniciativa parlamentar, estabeleceu que “as empresas que exploram o serviço de estacionamento de veículos ficam proibidas de expor ao consumidor, sob qualquer forma, aviso informando que a empresa não se responsabiliza por ocorrências danosas com objetos deixados no interior do veículo”. A mesma lei previu, ainda, que em caso de seu descumprimento, ao estabelecimento infrator serão aplicadas as sanções previstas nos artigos 56 e 57 do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), que pode ser a aplicação de multa, suspensão temporária de atividade ou cassação de licença do estabelecimento ou de atividade. Embora já existam várias decisões judiciais imputando aos estacionamentos a responsabilidade por danos ocorridos em veículos colocados em seus pátios, muitos estabelecimentos ainda insistem em afixar avisos eximindo-se do dever de ressarcir os clientes de eventuais lesões em seus veículos. A supracitada lei visa exatamente punir o estabelecimento que teima em esquivar-se dos mandamentos da lei e bem como da jurisprudência já pacificada sobre este tema. ■

# DECISÕES EM FOCO

RAFAEL RODRIGUES VASCONCELOS



Bem, passemos agora a uma análise de julgados de especial interesse do Poder Legislativo.

No julgamento da **ADI 1055**, que questionava norma sobre depositário infiel de valor pertencente à Fazenda Pública, pode-se fazer dois destaques relacionados ao controle de constitucionalidade de medidas provisórias (MP), constantes logo no início do tópico no informativo de jurisprudência n. 851 do Supremo Tribunal Federal (STF): os reflexos da conversão da MP em lei na ADI e a possibilidade de o Judiciário proceder a análise dos requisitos constitucionais de relevância e urgência para a edição de MP.

Quanto ao primeiro ponto, ficou decidido que, havendo continuidade normativa, isto é, mantendo-se o conteúdo da MP na lei resultante da conversão, a ADI não é prejudicada. Em relação à análise de relevância e urgência para edição de MP, o STF reiterou sua jurisprudência de que, em regra, é um juízo político do Executivo e do Legislativo, apenas podendo o Judiciário realizá-la em casos de abuso.

Já na decisão monocrática do **Mandado de Segurança n. 34.602**, o STF reconheceu a necessidade de o Judiciário ter deferência em relação às decisões políticas internas das Casas Legislativas, quando houver mais de uma interpretação plausível do dispositivo normativo e diante da não fundamentalidade da norma.

Também em decisão monocrática, agora no **Mandado de Segurança n. 34.530**, o STF tratou da possibilidade de controle judicial prévio de constitucionalidade de leis em mandado de segurança impetrado por parlamentar, destacando a sua excepcionalidade e restrição a aspec-

tos formais relacionados ao processo legislativo. Consta, ainda, desse julgado, que não é correta a apropriação de projetos de lei de iniciativa popular por parlamentares.

Ademais, devemos atentar para a decisão da **ADI 4070**, que trata de competência da procuradoria jurídica de Tribunal de Contas, na qual o STF reafirmou sua jurisprudência da constitucionalidade e legitimidade da instituição de procuradorias jurídicas do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas. Observe-se que, em relação a estes, não podem as suas procuradorias executar multas e débitos impostos pelo tribunal, pois estas são de titularidade do ente público prejudicado pelo ato julgado.

Por fim, o STF fixou, no julgamento do **RE n. 650.898**, a seguinte tese de repercussão geral: “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados”, e, no **RE n. 786.540**, as teses de que “1 - Os servidores ocupantes de cargo exclusivamente em comissão não se submetem à regra da aposentadoria compulsória prevista no art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal, a qual atinge apenas os ocupantes de cargo de provimento efetivo, inexistindo, também, qualquer idade limite para fins de nomeação a cargo em comissão; 2 - Ressalvados impedimentos de ordem infraconstitucional, não há óbice constitucional a que o servidor efetivo aposentado compulsoriamente permaneça no cargo comissionado que já desempenhava ou a que seja nomeado para cargo de livre nomeação e exoneração, uma vez que não se trata de continuidade ou criação de vínculo efetivo com a Administração”. ■



# OBSERVATÓRIO CULTURAL

GABRIEL RICARDO JARDIM CAIXETA



Para essa coluna, eu havia decidido inicialmente comentar sobre o último livro do escritor goiano André de Leones, cujo título é *Abaixo do Paraíso*. No entanto, antes de escrevê-la, tive a oportunidade de assistir o filme *I, Daniel Blake (Eu, Daniel Blake)*, de Ken Loach. Dadas a profundidade do filme e a fácil coincidência da história contada por ele com a situação atual brasileira, tomei a liberdade de mudar de assunto.

Esclareço, por oportuno e necessário, que não pretendo traçar o perfil psicológico dos personagens ou outros detalhes fílmicos, como o ritmo da narrativa ou os elementos de coesão da trama (seja lá o que isso quer dizer). Isso fica por conta dos críticos cinematográficos de plantão.

Pois bem. O filme narra os insucessos de Daniel Blake com o sistema de seguridade britânico. Após sofrer um infarto e ficar impossibilitado temporariamente ao trabalho – pelo menos na opinião de sua médica - começa a saga do carpinteiro em busca de amparo do Estado. As dificuldades começam com o próprio acesso ao sistema. Excluído digital que é, não consegue nem mesmo preencher o formulário *on line* para obter os benefícios previdenciários pretendidos. Além disso, ele é enredado numa burocracia absurda e irracional. Ao longo de sua *via crucis*, não consegue nenhum tipo de auxílio pessoal dos servidores públicos para, por exemplo, recorrer da decisão que lhe havia negado um pedido anterior. Detalhe: todo o contato inicial do personagem principal com o sistema se deu só por telefone, o que simplesmente o impedia de resolver seu problema. A situação kafkiana montada pelo serviço público chega ao cúmulo de ele ter que procurar emprego para, em não conse-

guindo, tentar conseguir seguro-desemprego. Naturalmente, como essa busca (mesmo sem poder trabalhar) foi a saída formal e falsa (sugerida pelos próprios servidores públicos do órgão da seguridade social inglês) para conseguir um benefício que lhe pudesse garantir alguma renda, a certa altura, ele foi considerado um preguiçoso e parasita do Estado, por um pretenso empregador que soube daquela peculiar circunstância. Durante a trama, Blake conhece uma mãe de dois filhos, também desesperada pela falta de trabalho e assolada pela necessidade de garantir a sobrevivência de sua família.

A insensibilidade da burocracia estatal é uma constante durante todo o filme, mas não é essa a reflexão principal que Ken Loach quis provocar. É certo que há a preocupação de mostrar a contraposição entre valores e necessidades corriqueiramente encontrados em seres humanos - no filme representados por Blake e pela mãe solteira com seus filhos - como a solidariedade, compaixão, sensibilidade, esperança, respeito próprio, e o tratamento frio e desprezível que lhe é dado pelo Estado. Entretanto, o diretor vai mais longe, ao criticar o abandono do papel protetivo do Estado, que um dia lhe foi assinalado, principalmente em relação às classes menos favorecidas. E tudo isso tendo como pano de fundo o atual estágio do desenvolvimento das atividades econômicas, em que as relações de trabalho são mais dinâmicas, mas também mais precárias.

Com efeito, em entrevista ao jornal *El País* (versão eletrônica), em 5 de janeiro de 2017, ao ser perguntado como se chegou à situação narrada pelo filme, o Diretor declarou que “[é] um processo inevitável, é a forma como o capitalismo se

desenvolveu. As grandes corporações dominam a economia e isso cria uma grande leva de pessoas pobres. O Estado deve apoiá-las, mas não quer ou não tem recursos. Por isso cria a ilusão de que, se você é pobre, a culpa é sua. Porque você não preencheu seu currículo direito ou chegou tarde a uma entrevista. Montam um sistema burocrático que te pune por ser pobre. A humilhação é um elemento-chave na pobreza. Rouba a sua dignidade e a sua autoestima. E o Estado contribui para a humilhação com toda essa burocracia estúpida”. E, após ser questionado se o abandono dos menos favorecidos era uma escolha política, ele respondeu que “[é] uma escolha política nascida das demandas do capital. Se os pobres não aceitassem que a pobreza é sua culpa, poderia haver um movimento para desafiar o sistema econômico. Os meios de comunicação falam de gente folgada, de viciados, de pessoas que têm muitos filhos, que compram televisores grandes... Sempre encontram histórias para culpar os pobres ou os migrantes. É uma forma de demonizar a pobreza. Neste inverno, muitas famílias terão de escolher entre comer e se esquentar. Existe uma determinação da direita para não falar dessas coisas e é assustador tolerarmos isso”.

O local do filme é a Inglaterra, um dos países mais desenvolvidos (e mais liberais) do mundo. Mas, como disse acima, é impossível dissociar o filme da situação brasileira atual. É fato que a Constituição Federal de 1988 é aberta, deixando democraticamente margem de decisão a governos das mais diferentes correntes ideológicas e dando ao cidadão a liberdade para o exercício de suas potencialidades. No entanto, e isso lá está escrito, atribuiu ao Estado a consecução de certos fins, dentre eles a construção de uma sociedade mais justa, em que as pessoas, principalmente as mais pobres, possam contar com uma rede de proteção social que lhes propicie uma vida com um mínimo de dignidade. Afinal - e essa não é nenhuma conclusão sociológica brilhante - alguns dos motivos da existência do Estado são justamente o de induzir e de orientar o

processo civilizatório. Hobbes, em *Leviatã*, disse isso há mais de quatrocentos e cinquenta anos.

É claro que, no caso brasileiro, não se trata de tarefa fácil, ainda mais hoje, quando 40% do orçamento da União é destinado ao pagamento de juros da dívida pública, jamais questionada. É por isso mesmo que, nesse contexto de baixo investimento social, perto do que é arrecadado, as reformas pretendidas pelo atual governo, principalmente a previdenciária, se aprovadas tal como foram propostas, arriscam afastar mais ainda o Estado da consecução daqueles fins constitucionais. E arriscam também a manter esse país firme na trajetória traçada há décadas atrás por Claude Lévi-Strauss, em *Tristes Trópicos*: da barbárie à decadência, sem conhecer a civilização. Tenho pra mim que é essa a grande lição que o filme pode nos passar. ■





## Improbidade Administrativa: Imprescritibilidade do Ressarcimento ao Erário

### Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o instituto da prescrição na Lei de Improbidade Administrativa (LIA), com ênfase na imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. Inicialmente, realizou-se uma breve evolução constitucional do combate aos atos de improbidade no Brasil, abordando, de forma simplificada, o tratamento destinado a improbidade administrativa desde a Constituição de 1824 até a de 1988. Após a apresentação do conceito de improbidade, analisou-se as hipóteses configuradoras de improbidade e suas respectivas sanções. Por fim, o artigo trata da prescrição na lei de improbidade, com foco na prescrição do ressarcimento ao erário. O artigo foi elaborado mediante análise dos diversos posicionamentos doutrinários sobre o tema, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Procurou-se esclarecer as regras aplicáveis à prescrição da ação de improbidade, especialmente ante as previsões do art. 37, §5º, da Constituição de 1988 e do art. 23 da Lei federal nº 8.429/92. Demonstrou-se que a Lei de Improbidade Administrativa procurou estabelecer prazos prescricionais distintos, conforme o tipo de vínculo do agente perante a Administração Pública, esclarecendo as regras aplicáveis em cada hipótese. No tocante à prescrição do ressarcimento ao erário, conclui-se por sua imprescritibilidade frente a previsão constitucional insculpida no §5º do art. 37.

**Palavras-chave:** improbidade administrativa, ressarcimento ao erário, prescrição.

### 1. Introdução

Neste artigo iremos abordar o instituto da prescrição nas ações de improbidade administrativa, com ênfase na imprescritibilidade do ressarcimento ao erário, fazendo uma abordagem sobre o conceito de improbidade e uma breve evolução histórica da improbidade administrativa no Brasil.

Com a promulgação da Carta Constitucional de 1988, por força da previsão dos parágrafos 4º e 5º do art. 37, houve a necessidade da edição de uma legislação infraconstitucional para disciplinar os atos de improbidade administrativa e sua prescrição.

A Constituição de 1988 estabeleceu em seu art. 37, §4º que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Nesse contexto foi editada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei federal nº 8.429, de 02 junho de 1992), que tornou viável a punição dos agentes ímprobos na seara cível, disciplinando os atos de improbidade.

A Carta Magna de 1988 trouxe ainda em seu art. 37, §5º a previsão de que 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.

Devido a necessidade de conferir segurança às relações jurídicas solidificadas no decorrer do tempo e atender a determinação constitucional trazida pelo §5º do art. 37, houve o estabelecimento de marco prescricional para o exercício do poder punitivo do Estado.

Por esse motivo, a Lei nº 8.429/92 estabeleceu determinados prazos prescricionais aplicáveis às ações de improbidade, mas ficou-se inerte quanto às ações de ressarcimento.

A omissão do legislador ordinário foi certamente influenciada pela redação literal do art. 37, §5º, da Constituição, que permite a interpretação no sentido de que as ações de ressarcimento são imprescritíveis.

O presente artigo tem por escopo analisar o instituto da prescrição nas ações de improbidade administrativa, principalmente quanto à imprescritibilidade da pretensão estatal de ressarcimento ao erário, nos termos do art. 37, §5º, in fine, da Constituição Federal de 1988.

A ausência do prazo prescricional nas ações de ressarcimento ao erário surge como um importante instrumento na tutela do patrimônio público e dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Eventual imprescritibilidade nas ações de ressarcimento possibilitaria a reparação dos prejuízos causados por agentes públicos ímprobos, pois mesmo que eventualmente ocorra a prescrição das demais sanções decorrentes da prática de improbidade administrativa, a indenização ao erário estaria garantida pela ação de ressarcimento, uma vez que não estaria sujeita a qualquer prazo prescricional.

## **2. Breve evolução constitucional do combate aos atos de improbidade no Brasil**

O interesse crescente no combate à corrupção é item obrigatório na agenda de países que procuram implementar instrumentos de governança capazes de garantirem o denominado “direito à boa administração”.

Para Neves e Oliveira (2016, p. 4), “os padrões éticos, a eficiência administrativa e o controle da gestão pública são características indissociáveis da gestão pública pós-moderna.” Para os autores, “há reativo consenso, na atualidade, quanto à necessidade de combate à corrupção como forma de efetivação do republicanismo e do Estado Democrático de Direito.”

O combate à corrupção depende de uma série de transformações culturais e institucionais, e passa, obrigatoriamente, pela melhoria dos instrumentos de controle da máquina administrativa, através da transparência, prestação de contas e do controle social.

Apesar de no Brasil ainda nos depararmos diariamente com notícias de atos de corrupção e de improbidade administrativa, a preocupação com o tema vem desde a Constituição do Império de 1824. De acordo com Decomain (2007, p. 11), a defesa do patrimônio público pela incriminação de condutas que o atingem, e que violam também outros valores a serem observados e preservados inclusive pelos administradores públicos, é providência que os legisladores tomam já não é de hoje. Nesta perspectiva, pode ser considerada como tradicional a incriminação de condutas como o peculato e a corrupção, tanto ativa quanto passiva.

Segundo Andrade e Pavione (2011, p. 26), a improbidade administrativa foi anteriormente prevista em diversos diplomas constitucionais. Na Constituição de 1824 os Ministros de Estados poderiam ser responsabilizados pela prática de suborno, concussão, abuso de poder, falta de observância da Lei e qualquer dissipação dos bens públicos. Entretanto, a aplicação dessa responsabilização estava condicionada a edição de lei.

Já a Constituição de 1891 previa diversas condutas que caracterizavam crimes de responsabilidade do Presidente da República. Ocorre que a aplicabilidade dessa previsão também estava condicionada a edição de lei. Na Carta de 1934 havia previsão idêntica a da Constituição anterior.

A Lei Maior de 1937 consolidou as condutas das duas Constituições anteriores em um único dispo-

sitivo e definiu o procedimento para julgamento e processamento dos crimes de responsabilidade perante o Conselho Federal, depois de declarada por dois terços de votos da Câmara dos Deputados a procedência da acusação. Porém, a aplicabilidade desse dispositivo estava condicionada à lei específica. Na Carta Magna de 1946 havia a previsão das mesmas condutas como crimes de responsabilidade, que também estava condicionada à edição de lei específica regulando o assunto.

A maior inovação da Constituição de 1946 foi a previsão acerca do sequestro e do perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 3).

Andrade e Pavione (2011, p. 27) ressaltam que na vigência da Carta de 1946 foram editadas importantes leis que regulamentaram o sequestro e o perdimento de bens, tais como a Lei nº 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e Lei nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

Conforme lições de Fazzio Júnior (2016, p. 4), a contribuição da Lei nº 3.164/57 reside no esforço para ampliar a transparência administrativa, como instrumento que proporciona a prevenção e a repressão de eventuais atos de enriquecimento ilícito de agentes públicos. Ela sujeitava, conforme previsão do art. 1º, *“a sequestro e a à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido.”*

De outro lado, a Lei Bilac Pinto foi editada para regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Tinha como destinatários o servidor público, o dirigente ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiasse de enriquecimento ilícito, sujeitando-os ao sequestro e à perda dos respectivos bens ou valores havidos indevidamente (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 5). Já a Constituição de 1967 passou a prever que os

atos que atentam contra a probidade da administração são passíveis de enquadramento em crimes de responsabilidade, trazendo ainda a previsão de que qualquer cidadão poderia propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas.

A Carta de 1969 estabeleceu o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego na Administração Pública, Direta ou Indireta, nos termos de lei regulamentadora.

O aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, materializado pelo art. 37 da Carta Magna de 1988, que estabelece verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e seus agentes, prevendo, inclusive, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de improbidade administrativa (MORAES, 2017, p.19).

Art. 37. 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 e, também, ao seguinte:

(...)

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No intuito de regulamentar a previsão constitucional da improbidade administrativa, foi editada a Lei federal nº 8.429 de 02 de junho de 1992, que visou dar máxima efetividade ao princípio da moralidade.

Como a proteção exclusivamente penal do patrimônio público e dos valores que devem nortear a Administração Pública não se mostrou suficiente

para a sua tutela com plena eficácia, o legislador inseriu no ordenamento providência de cunho não penal, relacionadas diretamente ao ressarcimento do dano, com o propósito de não apenas punir o autor de atos que importassem em enriquecimento ilícito, mas também de fazer com que os valores desviados do Poder Público a ele retornassem, sempre que isso ainda fosse possível.

### 3. Conceito de Improbidade Administrativa

No contexto brasileiro, o tema improbidade administrativa encontra-se na ordem do dia, com destaque para a Lei 8.429/92, considerada um dos principais instrumentos no combate à corrupção administrativa.

Etimologicamente, o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 6). No mesmo sentido, conforme os ensinamentos de Andrade e Pavione (2011, p. 25), o “*termo improbidade tem sua origem no latim - improbitate - e significa, dentre outras acepções, desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção.*” Para Pazzaglini (2015, p. 2) o vocábulo *improbitate* tem o significado de “desonestidade” e a expressão *improbis administrator* quer dizer “administrador desonesto ou de má-fé”.

Não há uma uniformidade na doutrina quanto à definição do que seria improbidade administrativa. Nem a Constituição Federal e nem a Lei nº 8.429/92 conceituam ato de improbidade administrativa. Desta sorte, como afirma Decomain (2007, p. 22), é interessante a tentativa de estabelecer esse conceito, ainda que tal tarefa envolva um risco, pela insuficiência do conceito que venha a ser obtido, diante da amplitude da proteção conferida aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública.

Para Marçal Justen Filho (2016, p. 931) “*a improbidade administrativa consiste na ação ou omissão intencionalmente violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, tal como definido por lei*”.

Nas lições de Gajardoni et al (2011, p. 36), a improbidade administrativa constitui uma violação ao princípio constitucional da moralidade administrativa, princípio basilar da Administração Pública, o que permite classificá-la como uma imoralidade administrativa qualificada.

Portanto, percebe-se uma certa tendência a aproximar o conceito de probidade ao de moralidade administrativa. Segundo Decomain (2007, p. 23), não resta dúvida de que a conduta ofensiva ao princípio da moralidade administrativa caracterizará também ato de improbidade administrativa.

Porém, o conceito de improbidade pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentatórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa, como também outros atos relacionados pelo art. 37, caput, da Constituição Federal.

Para Pazzaglini (2015, p. 2), a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter o traço comum da desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública. Nesse contexto, a improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, o dever do agente público de agir sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos.

Apesar da divergência existente na doutrina a respeito da definição da (im)probidade administrativa, onde alguns autores sustentam que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa e outros defendem que a moralidade é princípio constitucional e que a improbidade resulta da violação deste princípio, Neves e Oliveira (2016, p.7) ensinam que:

Improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo



ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade.

Além dos atos que acarretam enriquecimento ilícito e lesão ao erário, a improbidade administrativa, no Direito pátrio, engloba toda e qualquer violação aos princípios que regem a Administração Pública. Trata-se da consagração do denominado princípio da juridicidade, que impõe ao administrador o respeito não apenas à lei, mas também a todo o ordenamento jurídico (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 7).

#### **4. Breve definição dos atos de improbidade administrativa e suas sanções**

De acordo com Carvalho Filho (2016, p. 97), a expressão atos de improbidade transmite um sentido genérico de grande amplitude, sendo difícil determinar, *a priori*, quais seriam esses atos. A Lei nº 8.429/92 adotou o critério *ratione materiae*, ou seja, classificou os atos de improbidade em três categorias, de acordo com os valores ofendidos pelos atos.

Destaca-se que recentemente, por meio da Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016, com produção de efeito após o prazo de 1 (um) ano, houve a inclusão de uma quarta categoria de ato de improbidade administrativa, consistente na concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Os atos de improbidade administrativa encontram-se tipificados nos artigos 9º (os que importam enriquecimento ilícito do agente público, acarretam ou não dano ao erário), 10 (os lesivos ao erário que podem importar enriquecimento indevido de terceiro), 10-A (aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário) e 11 (os que atentam contra os princípios da Administração da Pública, sem enriquecimento ilícito do agente público e sem lesão ao erário) da Lei nº 8.429/92.

Apenas para constar, além dos atos de improbidade mencionados na Lei de Improbidade Administrativa, é relevante notar a existência de tipifi-

cação de improbidade administrativa no art. 52 da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), direcionada exclusivamente aos prefeitos. Anote-se, ainda, que a teor do art. 12 da Lei nº 12.813/2013, incorre também em improbidade administrativa o agente público do Poder Executivo federal que, no exercício de cargo ou emprego, ou depois dele, praticar atos que, a teor dos artigos 5º e 6º da referida Lei 12.813/2013, configurem situações por ela qualificadas como hipóteses de conflito de interesse (MELLO, 2016, p. 968).

Para Neves e Oliveira (2016, p. 75), a tipificação dos atos de improbidade administrativa é aberta e o rol de condutas elencadas para sua configuração é exemplificativo. No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 990) afirma que:

Embora a lei, nos três dispositivos, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa. Ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no caput dos artigos 9º, 10 ou 11. Nos três dispositivos, aparece a descrição da infração seguida da expressão e notadamente, a indicar a natureza exemplificativa dos incisos que se seguem.

Da mesma forma, José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 97) sustenta que o legislador adotou técnica não muito usual na configuração das condutas de improbidade, optando por mencionar no caput as condutas genéricas básicas relativas aos valores protegidos e nos incisos as condutas específicas, todas incluídas nas primeiras. Assim, as condutas específicas constituem relação meramente exemplificativa (*numerus apertus*), de onde se infere que inúmeras condutas fora da relação podem inserir-se na cabeça do dispositivo.

Os atos de improbidade, que acarretam enriquecimento ilícito, previstos no art. 9º da Lei nº

8.429/92, referem-se à obtenção de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionados no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 76).

A premissa central para configuração do enriquecimento ilícito é o recebimento da vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independentemente da ocorrência de dano ao erário. A caracterização dessa modalidade de improbidade administrativa depende necessariamente da comprovação do dolo do agente público ou do particular (terceiro) (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 77).

Os responsáveis pela prática de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, estão sujeitos às sanções previstas no art. 12, I, da Lei nº 8.429/92, assim discriminadas, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato: a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; b) ressarcimento integral do dano, quando houver; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; e) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; 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 dez anos.

Os atos de improbidade que causam prejuízos ao erário, consagrados no art. 10 da Lei nº 8.429/92, relacionam-se a qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que acarreta perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da Administração Pública e demais entidades mencionadas no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 82).

O pressuposto central para tipificação do ato de improbidade, no caso, é a ocorrência de lesão ao erário, sendo irrelevante o eventual enrique-

cimento ilícito do agente público ou do terceiro. Além da ocorrência da lesão ao erário, o ato de improbidade tipificado no art. 10 da Lei de Improbidade exige a comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa) do agente e o nexo de causalidade entre a sua ação/omissão e o respectivo dano ao erário. Destaca-se que os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário são os únicos que podem ser praticados sob a forma culposa (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 84).

A prática de improbidade administrativa que causa lesão ao erário sujeita os infratores às penalidades elencadas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/92, a saber: 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. As sobreditas sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, levando-se em consideração a gravidade do fato, salvo o ressarcimento integral do dano, medida que sempre deve ser imposta, conforme exigência do art. 5º da Lei de Improbidade.

Constitui ato de improbidade administrativa a conduta, comissiva ou omissiva, que contraria os princípios da Administração Pública, em desconformidade com os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Ressalte-se que restará configurada a improbidade administrativa na hipótese de violação a todo e qualquer princípio, expresso ou implícito, aplicável à Administração Pública (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 88).

O pressuposto essencial para configuração do ato de improbidade, no caso, é a violação aos princípios da Administração Pública, independentemente do enriquecimento ilícito do agente ou de lesão ao erário. Quanto ao elemento subjetivo, exige-se a comprovação do dolo por parte do agente público ou do terceiro.

Aqueles que praticarem improbidade administrativa por violação aos princípios jurídicos estarão sujeitos às sanções mencionadas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, listadas da seguinte forma: a) ressarcimento integral do dano, se houver; b) perda da função pública; c) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; d) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e e) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Registre-se o caráter residual no art. 11 e das sanções enumeradas no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, uma vez que tais normas somente serão aplicadas nas hipóteses em que não for constatado o enriquecimento ilícito ou lesão ao erário.

E, por fim, as sanções para a nova categoria de improbidade, ou seja, ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, encontram-se no art. 12, IV, da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016: a) perda da função pública; b) suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos; e c) multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

### 5. Prescrição na Lei de Improbidade Administrativa

O vocábulo prescrição origina-se do termo latino *praescriptio*, que, por sua vez, encontra sua base etimológica no verbo *praescribere*, composto do prefixo *prae*, que significa antes, momento anterior, e *scribere*, indicativo do verbo escrever. Assim, o termo prescrição tinha originariamente o sentido de escrever antes (CARVALHO FILHO, 2016, p. 3).

Carvalho Filho (2016, p. 1) nos esclarece que o tempo é um elemento indissociável do homem.

Na verdade, o homem sujeita-se a uma inevitável regência por parte do fator tempo, e este o acompanha na vida biológica, na vida social, na vida privada e nas relações jurídicas em geral. Nesse sentido, a prescrição é um dos mais conhecidos institutos jurídicos que denunciam a influência do tempo sobre os direitos.

Entretanto, a prescrição não depende apenas do decurso do tempo. Além deste, constitui fator fundamental a inércia do titular do direito, quer porque deixa de protegê-lo ante a violação cometida por quem tem um dever jurídico, quer porque simplesmente queda inerte quando a lei exige que o exerça dentro de determinado período. Daí o conhecido brocardo romano: *dormientibus non succurrit jus*, ou seja, o direito não socorre aos que dormem. Tempo e inércia são os elementos sempre existentes para configuração da prescrição (CARVALHO FILHO, 2016, p. 3).

O objetivo precípuo da prescrição consiste na necessidade de atender ao princípio da segurança jurídica, evitando que certas situações permaneçam por tempo indeterminado sujeitas a mutações e imponham surpresas inesperadas às pessoas, quando o passar do tempo já tenha sedimentado situações contrárias.

Conforme lições de Pereira Neto (2009, p. 201), a necessidade de conferir segurança às relações jurídicas solidificadas no decorrer do tempo, ainda que possivelmente ilegais, exigia o estabelecimento de marco prescricional para o exercício do poder punitivo estatal.

No mesmo sentido, ressaltamos o conceito de prescrição de Maria Helena Diniz (2009, p. 357):

A prescrição tem por objeto as pretensões (CC, art. 189); por ser uma exceção oposta ao exercício da ação, tem por escopo extingui-la, tendo por fundamento um interesse jurídico-social. Esse instituto foi criado como medida de ordem pública para proporcionar segurança às relações jurídicas, que seriam comprometidas diante da instabilidade oriunda diante do



fato de se possibilitar o exercício da ação por prazo indeterminado.

Para Carvalho Filho (2016, p. 6) o principal fundamento da prescrição reside na necessidade de estabilização das relações jurídicas, inegável corolário do princípio da segurança jurídica, que busca impedir um indesejável processo de instabilidade e mutação das situações criadas pelo direito por períodos extremamente longos, depois dos quais ficam atenuados a necessidade e o interesse de proteção do direito.

A improbidade administrativa precisa ser combatida, todavia, é inadmissível oferecer o benefício da eternidade ao titular do direito que se conduz com inércia. A ele se opõe o princípio da segurança jurídica e o da estabilidade das relações jurídicas.

Dessa forma, com o intuito de assegurar o princípio da segurança jurídica, o legislador constituinte trouxe na Carta Constitucional de 1988 (art. 37, §5º) a previsão do instituto da prescrição para as hipóteses de ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário.

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. (Grifo nosso).

A previsão constitucional da prescrição para os casos de improbidade administrativa encontra-se regulamentada pelo art. 23 da Lei nº 8.429/92, abaixo transcrito:

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.

Portanto, a Lei de Improbidade, em atenção ao princípio da segurança jurídica e tendo em vista a consolidação fática de determinadas situações, quando decorrido lapso temporal razoável, sendo as consequências do desfazimento ou anulação mais traumáticas do que a própria manutenção do ato, estabeleceu rígido prazo prescricional, cujo escoamento impede a responsabilização civil dos agentes cometedores de atos de improbidade (PEREIRA NETO, 2009, p. 202).

De acordo com Gajardoni et al (2011, p. 402), a individualização do lapso prescricional no âmbito da Lei nº 8.429/92 é associada à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente público com o sujeito passivo em potencial. Em vista disso, a Lei de Improbidade estabelece prazos distintos de prescrição para a ação de improbidade administrativa.

Os agentes que exercem mandato, cargo em comissão ou função de confiança, podem ser demandados em sede de ação de improbidade administrativa no prazo de 5 (cinco) anos (art. 23, I da Lei nº 8.429/92). Após o decurso de tal prazo, ocorre a estabilidade das relações sociais no que se refere ao sancionamento do agente ímprobo.

Para Gajardoni et al (2011, p. 402), nos termos do art. 23, I, da Lei de Improbidade, tal prazo é contado a partir do primeiro dia seguinte ao término do exercício do mandato, cargo ou função, de modo que, enquanto o agente estiver no exercício da atividade pública na qual tenha praticado o ato, não há que se falar em prescrição.

Como bem afirmado por Andrade e Pavione (2011, p. 272), “o termo a quo do prazo prescricional é fixado de maneira diferenciada a estes agentes tendo em vista a possibilidade de interferência que os mesmos poderiam, em tese, ter na apuração dos fatos.”

Lembramos que havendo continuidade no exercício do cargo, na hipótese de reeleição, por exemplo, a fluência do prazo de prescrição somente começará a partir da cessação definitiva do vínculo. Nesse sentido, Recurso Especial nº 1.107.833/SP (Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009) e Recurso Especial nº 1.153.079/BA (Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010).

Ressalte-se que a eleição para outro cargo político, ainda que no mesmo ente federado, não se confunde com reeleição e o início da contagem do prazo prescricional quinquenal ocorre com o término do mandato no qual o ato de improbidade foi praticado (NEVES e OLIVEIRA, 2016, p. 98).

De outra banda, para os servidores em regime de contratação efetiva por concurso público que ocupem cargos ou empregos públicos (art. 23, II, da Lei de Improbidade), o prazo prescricional obedecerá o que dispôr o estatuto funcional (federal, estadual, distrital ou municipal) sobre a falta funcional cometida (GAJARDONI *et al*, 2011, p. 403).

Segundo Andrade e Pavione (2011, p. 274), o legislador deu tratamento diferenciado ao empregado público e ao servidor público efetivo, tendo em vista seu vínculo não transitório com a Administração Pública. Dessa forma, não haveria, em tese, receio de que o mesmo pudesse interferir no resultado das investigações, vez que não ocupa mandato, cargo em comissão ou função comissionada. O dispositivo acaba por remeter o intérprete ao regime jurídico ao qual o agente está vinculado.

No caso dos servidores públicos federais, o estatuto não prevê a chamada demissão a bem do serviço público, razão pela qual deve ser aplicado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos previsto para as hipóteses de demissão comum. Nos termos do art. 142, I da Lei nº 8.112/90 (estatuto

dos servidores públicos civis da União, autarquias e das fundações públicas federais), a ação disciplinar prescreverá em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão.

Lembramos que, segundo as lições de Andrade e Pavione (2011, p. 274) a “Lei 8.112/90 dispõe que os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime (art. 142, §2º). Estes prazos estão previstos no art. 109 do CP.”

Coaduna-se com esse entendimento Gajardoni *et al* (2011, p. 403) afirmando que “as infrações disciplinares, também capituladas como crime, seguirão os prazos previstos na legislação penal (art. 142, §2º da Lei 8.112/90 c/c art. 109 do Código Penal)”.

Em todos os casos do art. 23, II, da Lei nº 8.429/92, tendo por base o previsto no Estatuto dos Servidores Federais: a) o prazo prescricional terá início na data em que o fato se tornou conhecido; b) a abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição até a decisão final proferida por autoridade competente, sendo que o prazo só voltará a correr a partir da publicação desta decisão (art. 142, §§ 1º, 3º e 4º, da Lei nº 8.112/90); e c) a autoridade administrativa que, por sua inaptidão, der causa à prescrição, também será responsabilizada (art. 169, §2º, da Lei nº 8.112/90).

Na terceira hipótese, prevista no art. 23, III, da Lei nº 8.429/92, inserida pela Lei nº 13.019/2014, o prazo prescricional quinquenal tem relação com os atos de improbidade imputados às entidades mencionadas no parágrafo único do art. 1º da Lei de Improbidade, e a sua contagem terá início a partir da data da apresentação da prestação de contas final à Administração Pública.

Por fim, vale a observação de que para os particulares que praticaram ou se beneficiaram do ato de improbidade administrativa (art. 3º da Lei nº 8.429/92), são aplicáveis os prazos prescricionais incidentes aos demais demandados ocupantes de

cargos públicos. Se o codemandado exerce função precária, o prazo é do art. 23, I. Sendo o codemandado ocupante de cargo ou emprego efetivo, aplica-se o art. 23, II, da Lei de Improbidade (GAJARDONI *et al*, 2011, p. 406).

Portanto, nos termos da legislação vigente, os prazos prescricionais não são uniformes nas ações de improbidade, variando de acordo com a qualidade do sujeito ativo, réu na respectiva ação judicial.

Neves e Oliveira (2016, p. 101) tecem críticas a técnica legislativa adotada, pois iguala prazos prescricionais de sanções distintas: enquanto a sanção de improbidade possui, em regra, natureza civil, a sanção de demissão tem natureza disciplinar. Ademais, com relação aos servidores estatutários, é importante lembrar que os entes federados possuem autonomia para legislar sobre a matéria funcional e cada Estatuto (federal, estaduais, distrital e municipais) poderá estabelecer regras diferenciadas sobre seus servidores e, portanto, prazos diferenciados de prescrição para aplicação da sanção de demissão.

Em consequência, abre-se a possibilidade de prazos diferenciados de prescrição para as sanções de improbidade aplicadas aos servidores estatutários federais, estaduais, distritais e municipais, configurando afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Nesse passo, o ideal seria a fixação de prazo único para todos aqueles que praticam atos de improbidade.

## **6. Imprescritibilidade da sanção de ressarcimento ao erário**

Como já abordado, a Constituição contemplou a possibilidade de incidência da prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa através do art. 37, §5º. A Lei nº 8.429/92, em sua função regulamentadora, fixou os prazos prescricionais no art. 23. Logo, se a Administração quedar inerte no que concerne ao exercício de sua pretensão, consumir-se-á a prescrição e ficará ela impedida de obter o alvo de sua aspiração,

qual seja, a incidência da sanção de improbidade. É o mesmo que dizer que nesse caso a conduta da improbidade resultou impune.

A regra geral para a inércia do titular, incluindo o Estado, é a prescricibilidade das pretensões. Não deduzidas nos prazos legais, fica o titular despedido do direito de fazê-lo ulteriormente. Os casos de imprescritibilidade refletem exceções ao sistema e obedecem as razões estratégicas avaliadas pelo Constituinte. No caso de improbidade administrativa, a Constituição valeu-se dessa estratégia no já referido art. 37, §5º, *in fine*, para considerar imprescritível a pretensão estatal na hipótese de o ato de improbidade causar prejuízo ao erário. Repita-se, porém, que se cuida de exceção ao sistema geral, expressa pelo Constituinte para um fim que avaliou ser relevante e suscetível de proteção permanente: o patrimônio público (CARVALHO FILHO, 2016, p. 6).

O estabelecimento de prazo prescricional para as ações de improbidade administrativa decorre do próprio texto constitucional, conforme redação do art. 37, §5º da Constituição de 1988. Porém, a própria Constituição ressalva da prescrição as ações de ressarcimento, conforme destaque abaixo.

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. (Grifo nosso).

Pedro Roberto Decomain (2007, p. 392), com acerto, registra que o dispositivo constitucional apresenta-se com dois comandos, vale dizer, em seu conteúdo existe uma duplicidade normativa, que se dirige ao legislador ordinário. De um lado, a determinação é no sentido de que o legislador estabeleça prazo de prescrição para pretensões punitivas dedutíveis contra agentes públicos em razão da prática de atos que causem prejuízos ao erário. Nesta parte, o Constituinte seguiu a regra geral da prescricibilidade das pretensões, em consonância com o princípio da segurança jurídica.

De outro, a Constituição impõe ao legislador ordinário que não fixe prazo de prescrição relativamente à pretensão de ressarcimento de prejuízos causados ao erário pelo agente.

A proteção do patrimônio público foi a *ratio* do art. 37, §5º, da CF/88. Considerou o Constituinte que eventual inércia do Estado na busca do ressarcimento dos prejuízos que lhe foram causados haveria de ceder diante de um valor maior: a proteção ao patrimônio público (CARVALHO FILHO, 2016, p. 248).

Cumprir destacar que não é todo ato causador de prejuízo ao erário que será alcançado pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória do Estado. Há alguns requisitos a serem observados.

De acordo com o texto constitucional, extrai-se basicamente três requisitos: a) o causador do dano tem que se qualificar como agente público; b) o dano deve atingir o patrimônio de pessoa jurídica de direito público; e c) a conduta deve caracterizar-se como ato ilícito.

Em relação aos requisitos necessários para incidência da imprescritibilidade, Carvalho Filho (2016, p.249) ensina que o autor do dano deve se qualificar como agente público, servidor ou não. O conceito de agente público é amplo e abrange todo aquele que exerça uma função pública, mediante vínculo jurídico formal com o Estado. O próprio legislador infraconstitucional adotou a amplitude conceitual por meio do art. 2º da Lei nº 8.429/92.

O segundo requisito impõe que o prejuízo seja causado ao erário, ou seja, ao patrimônio das entidades de direito público, porquanto estas é que, em sentido estrito, constituem a pessoa do Estado. A agressão ao erário pode ser direta ou indireta, mediata ou imediata. Causando prejuízo, presente estará o pressuposto para o pleito de ressarcimento.

O último requisito exige que o ato causador do prejuízo consubstancie um ato ilícito, ou seja, aquele por meio do qual seu autor viola dever legal. Se a lei contempla o dever a ser observado

pelo indivíduo, sua ofensa caracteriza ato ilícito.

Para não deixar dúvidas, registre-se que a imprescritibilidade alcança tão somente a pretensão de ressarcimento do ente público, que é aquela que almeja a indenização a ser cobrada do agente público que praticou o ato ilícito causador dos prejuízos. O ressarcimento do prejuízo, no entanto, configura-se como um dos efeitos sancionatórios, e somente esse efeito é que gera a pretensão imprescritível do ente lesado. Os demais efeitos sancionatórios do ato de improbidade, porém, não estão sujeitos à imprescritibilidade, ainda que o referido ato tenha ocasionado prejuízos ao erário (CARVALHO FILHO, 2016, p. 251).

Nessa linha, é comum que a ação de improbidade contenha pedido de condenação e aplicação de sanções diversas, incluindo o ressarcimento de prejuízos. Nessa hipótese, se ocorrer eventualmente a prescrição das sanções de improbidade, nada obsta ao prosseguimento da demanda quanto à postulação de ressarcimento dos danos causados ao erário, e isso porque é protegida pela imprescritibilidade.

Logo, admitindo-se o entendimento de que as ações de reparação são imprescritíveis, tem-se que os prazos prescricionais previstos no art. 23 não se aplicam às ações de ressarcimento do dano, mas somente às demais sanções contidas do art. 12 da Lei nº 8.429/92.

No âmbito doutrinário, alguma controvérsia tem sido suscitada quanto à previsão de imprescritibilidade contida no mandamento constitucional trazido pelo art. 37, §5º, *in fine*, da Constituição.

Para Carvalho Filho (2016, p. 254), apesar de considerar a redação do texto defeituosa, vislumbra-se claramente que a intenção do Constituinte foi a de proteger, por prazo indeterminado, o patrimônio público representado por seu erário, impedindo que o transcurso do tempo e a eventual inércia de autoridades públicas acarretassem ofensa a tão prestigiado valor constitucional.

Pinto Ferreira (1990, p. 397), a seu turno, registrou que “as ações de ressarcimento ou as ações



de responsabilidade civil, contudo, são imprescritíveis”. E conclui: “Não ocorrendo prescrição, o direito do Estado é permanente para reaver o que lhe for ilicitamente subtraído.”

No mesmo sentido, José Afonso da Silva (2006, p. 673) leciona que: “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.”

Na mesma senda, Pedro Roberto Decomain (2007, p. 392) conclui que: “Mas as ações de ressarcimento de danos ao erário foram tornadas imprescritíveis pelo mencionado parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal, a despeito de algumas críticas dirigidas àquele dispositivo.”

Coaduna-se com esse entendimento Pereira Neto (2009, p. 201) quando ressalta que certamente a omissão do legislador ordinário acerca do prazo prescricional da pretensão de ressarcimento ao erário foi influenciada pela previsão expressa do art. 37, §5º, da Constituição Federal de 1988, que permite a interpretação no sentido de que as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis.

A despeito do entendimento majoritário, parte da doutrina entende pela prescribibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, é a posição de Cássio Sarcpinella Bueno (2010, p. 194) ao afirmar que:

A ressalva feita por aquele dispositivo constitucional, contudo, não poder ser entendida no sentido de tornar imprescritíveis as “ações de ressarcimento”, mas, bem diferentemente, no sentido de o Estado, responsável objetivamente pelo dano (o que é expressamente previsto pelo §6º do mesmo art. 37 da Constituição Federal), poder voltar-se ao causador do dano, “qualquer agente, servidor ou não”, para ressarcir-se do que vier a pa-

gar, baseando a pretensão ressarcitória na sua responsabilidade subjetiva. O que o dispositivo constitucional quer, em última análise, é que a lei indique os prazos prescricionais das pretensões ressarcitórias em face do Estado, ressaltando seu direito de regresso em face do causador do dano.

Filia-se a esse posicionamento GAJARDONI et al (2010, p. 410), afirmando que “não se pode entender pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário decorrentes de atos de improbidade administrativa”.

Para Pazzaglini (2015, p. 257), a ação de ressarcimento ao erário não é imprescritível porque a norma constitucional não estabelece de forma taxativa a imprescritibilidade, ou seja, não afirma peremptoriamente que a ação ordinária de ressarcimento é imprescritível. Além do mais, a prescrição atinge todas as ações patrimoniais. Portanto, para o autor o prazo prescricional da ação ordinária de reparação de danos ao erário é o prazo decenal estabelecido para prescrição comum no art. 205 do Código Civil.

Outro autor que não admite a imprescritibilidade é Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 1097). Sem embargo de sempre tê-la acolhido na dicção do mandamento constitucional, acabou por mudar de opinião e passou a não mais advogar a interpretação que conduz à imprescritibilidade da pretensão ressarcitória:

Até a 26ª edição deste Curso admitimos que, por força do §5º do art. 37, de acordo com o qual os prazos de prescrição para ilícitos causados ao erário serão estabelecidos por lei, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, estas últimas seriam imprescritíveis. É certo que aderíamos a tal entendimento com evidente desconforto, por ser óbvio o desacerto de tal solução normativa. Com efeito, em tal caso, os herdeiros de quem estivesse

incurso na hipótese poderiam ser acionados pelo Estado mesmo decorridas algumas gerações, o que geraria a mais radical insegurança jurídica. Simplesmente parecia-nos não haver como fugir de tal disparate, ante o teor desatado da linguagem constitucional.

Já não mais aderimos a tal desabrida inteleccção. (...)

Não é crível que a Constituição possa abonar resultados tão radicalmente adversos aos princípios que adota no que concerne ao direito de defesa. Destarte, se a isto se agrega que quando quis estabelecer a imprescritibilidade a Constituição o fez expressamente como no art. 5º, incs. XLII e XLIV (crimes de racismo e ação armada contra a ordem constitucional) - e sempre em matéria penal que, bem por isto, não se eterniza, pois não ultrapassa uma vida-, ainda mais se robustece a tese adversa à imprescritibilidade. Eis, pois, que reformamos nosso anterior entendimento na matéria.

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

Apesar dos posicionamentos doutrinários acima elencados, ficamos com o entendimento da parcela majoritária da doutrina, adotando entendimento da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, com base na interpretação do §5º do art. 37 da Constituição Federal. Carvalho Filho (2016, p. 251) conclui que:

O alvo do mandamento constitucional foi, sem dúvida, a proteção ao patrimônio público, que, em última instância, pertence a toda a coletividade. A nosso ver, andou bem o Constituinte, que, com semelhante disposição, impede que a esparteza e má-fé inspirem o agente autor dos prejuízos ao erário a escapar, pelo decurso do tempo, de sua responsabilidade indenizatória, socorrendo-se do instituto da prescrição, como costumam fazer muitos indivíduos com algum tipo de responsabilidade - fato, aliás, do conhecimento geral. Por conseguinte, o art. 37, §5º, da CF, estatuiu, de fato, situação jurídica de imprescritibilidade, tornando inextinguível a pretensão ressarcitória do Estado.

Em outro ângulo, não procede, em nosso entender, o fundamento de que a imprescritibilidade ofenda o direito de ampla defesa e o da segurança jurídica. É mister, nessa matéria, empregar o método hermenêutico da ponderação de valores, em ordem a que, harmonizados os princípios (da segurança jurídica e da proteção ao patrimônio público), possa, em certas circunstâncias, prevalecer a incidência de um sobre o outro. No caso de ato lesivo ao erário, preferiu o Constituinte dar prevalência ao princípio da proteção ao erário.

Conforme se pode encontrar em vários julgados, a jurisprudência também tem acolhido a interpretação de que o art. 37, §5º, da Constituição contempla realmente hipótese de imprescritibilidade.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 26.210/DF, o Plenário do Egrégio Supremo Tribunal Federal apreciou, de passagem, questão atinente ao dispositivo, rejeitando alegação de prescrição em ação ressarcitória promovida pela União, em hipótese em que pretendia o reembolso de importância pagas a título de bolsa de estudo. Segue abaixo ementa do julgado:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I - O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II - Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III - Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV - Segurança denegada. (Grifo nosso).

(MS 26210, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2008, DJe-192 DIVULG 09-10-2008 PUBLIC 10-10-2008 EMENT VOL-02336-01 PP-00170 RTJ VOL-00207-02 PP-00634 RT v. 98, n. 879, 2009, p. 170-176 RF v. 104, n. 400, 2008, p. 351-358 LEXSTF v. 31, n. 361, 2009, p. 148-159)

O Superior Tribunal de Justiça também já teve oportunidade de apreciar a matéria, onde concluiu que a pretensão de ressarcimento ao erário não está sujeita a qualquer prazo prescricional. Nesta feita, mesmo que prescrita a aplicação das demais sanções previstas na Lei nº 8.429/92, a condenação judicial pode envolver eventual ressarcimento ao erário, o qual é imprescritível.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. INÉPCIA DA INICIAL NÃO CONFIGURADA. LEGITIMIDADE DO MUNICÍPIO PARA A PROPOSITU-

RA DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NÃO-CABIMENTO.

1. A empresa recorrente busca, com base no art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a suspensão do prosseguimento de ação ordinária, na qual se apuram irregularidades na celebração e na execução do contrato para construção de unidades habitacionais.

2. O art. 23 da Lei 8.429/1992, que prevê o prazo prescricional de cinco anos para a aplicação das sanções, disciplina apenas a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, já que in fine esse mesmo dispositivo teve o cuidado de deixar “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”, o que é o mesmo que declarar a sua imprescritibilidade.

3. A pretensão de ressarcimento pelo prejuízo causado ao Erário é imprescritível.

(...) (REsp 1.069.779/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/09/2008, DJe 13/11/2009). (Grifo nosso).

PROCESSO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE CUMULADA COM RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Nos termos da jurisprudência existente nesta Corte as ações de ressarcimento ao erário são imprescritíveis, consoante expressamente disposto no artigo 37, §5º da CF, ainda que as punições atinentes à prática de improbidade estejam prescritas, o que não é o caso dos autos, na medida em que a demanda foi ajuizada dentro dos cinco anos previstos no artigo 23, I, da Lei n. 8.429/92 (o Prefeito deixou o cargo em 31.12.1996 e a ação foi proposta em 12.06.2000).

(...)

(REsp 1314597/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/10/2016, DJe 09/11/2016) (Grifo nosso).



O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 669.069/MG, em sede de repercussão geral (tema nº 666), interpretou o art. 37, §5º, da Constituição de modo mais restrito, limitando a imprescritibilidade às hipóteses de danos decorrentes de improbidade administrativa ou prática de crime, concluindo que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

Ementa: CONSTITUCIONAL E CIVIL. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil. 2. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 669069, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 03/02/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-082 DIVULG 27-04-2016 PUBLIC 28-04-2016)

Cabe destacar que o STF em breve deverá se manifestar de forma definitiva sobre o tema, pois no RE 852.475/SP a Corte Constitucional entendeu que possui repercussão geral (tema nº 897) a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de agente públicos, em decorrência de improbidade administrativa.

Ementa: ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. PRESCRITIBILIDADE (ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA. 1. Possui repercussão geral a controvérsia relativa à prescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, em face de

agentes públicos, em decorrência de suposto ato de improbidade administrativa. 2. Repercussão geral reconhecida. (RE 852475 RG, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, julgado em 19/05/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-108 DIVULG 25-05-2016 PUBLIC 27-05-2016 ) (Grifo nosso).

Entretanto, enquanto não decidido o mérito da questão pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou a sua jurisprudência no sentido da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário decorrente da prática de atos de improbidade administrativa. O STJ entendeu que a decisão do STF no RE 669.069 limitou-se à análise da prescritibilidade das ações civis, explicitando que a orientação contida no julgamento não se aplica ao ressarcimento dos danos ao erário decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa.

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. De acordo com a jurisprudência do STJ, é imprescritível a ação de ressarcimento ao erário decorrente da prática de atos de improbidade administrativa.

2. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 669.069/MG, submetido ao regime da repercussão geral, limitou-se à análise da prescritibilidade das ações civis, explicitando que a orientação contida no julgamento não se aplica ao ressarcimento dos danos ao erário decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp 1472944/SP, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBAR-

GADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2016, DJe 28/06/2016) (grifo nosso).

Alexandre de Moraes (2017, p. 20) ensina que o texto constitucional, posteriormente regulamentado pela Lei nº 8.429/92, tratou da obrigação de ressarcimento ao erário decorrente da prática de ato de improbidade administrativa como uma das sanções aplicáveis após o devido processo legal e a única protegida pelo manto da imprescritibilidade.

Essas duas características relacionadas à obrigação de ressarcir o erário público pela prática de ato de improbidade administrativa – a) natureza jurídica de sanção e b) imprescritibilidade – acabam por permitir que, eventualmente, o ressarcimento ao erário público seja a única consequência decorrente de condenação pelas figuras típicas previstas nos artigos 9º, 10, e 11 da Lei de Improbidade, em face da prescrição da pretensão punitiva em relação às demais. (MORAES, 2017, p. 20).

O pedido de ressarcimento ao erário pode ser formulado no bojo da ação de improbidade, ou em ação autônoma, denominada ação de ressarcimento ao erário.

Nessas hipóteses em que somente será possível aplicar a sanção de ressarcimento ao erário pela prática de improbidade administrativa, a doutrina e a jurisprudência passaram a divergir processualmente sobre a adequação da ação a ser proposta para resguardar o patrimônio público, discutindo o cabimento de ação ordinária autônoma ou a utilização da própria ação civil condenatória com base na própria Lei nº 8.429/92, quando a obrigação de ressarcimento ao erário for derivada da prática de ato de improbidade administrativa, mesmo que as demais sanções estiverem prescritas (MORAES, 2017, p. 21).

Alexandre de Moraes (2017, p. 34) não concorda com a afirmação de que a obrigação de ressarcimento ao erário público derivada da condenação

pela prática de ato de improbidade administrativa deva ser pleiteada em ação autônoma, pois a ação indenizatória tem causa de pedir diferenciada da ação de improbidade administrativa. Nessas hipóteses, a causa de pedir do ressarcimento ao erário público é especificamente a ocorrência de um ato de improbidade administrativa, mesmo que não seja possível responsabilizar o agente público ou os beneficiários pelas demais sanções do art. 23 da Lei de Improbidade. Prossegue o autor afirmando que:

A ocorrência de prescrição em relação às demais espécies sancionatórias estabelecidas para reprimenda da prática do ato de improbidade não afasta a possibilidade dos legitimados ingressarem com a ação civil condenatória com base na Lei 8.429/1992, pleiteando somente a sanção de ressarcimento, ou mesmo, continuarem a perseguir em juízo a aplicação da única sanção imprescritível, qual seja, a de natureza ressarcitória, pois não será constitucionalmente permitido, que o réu possa ser responsabilizado pela prática de ato de improbidade e, consequentemente condenado ao ressarcimento ao erário – mesmo que prescrita todas as demais sanções – sem a integral possibilidade de exercer a ampla defesa e o contraditório, durante o procedimento legal previsto pela própria LIA, sob pena de flagrante desrespeito aos Princípios do Devido Processo Legal, da Reserva Legal e Anterioridade.

Há posicionamento majoritário do Superior Tribunal de Justiça, porém ainda não pacífico, que admite a possibilidade de ação civil pública com pedido de condenação pelas sanções previstas para o ato de improbidade administrativa cumulado com o pleito de ressarcimento ao erário, e, consequentemente, o prosseguimento da ação para esse fim, mesmo que as demais sanções estejam prescritas.

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. AÇÃO PRESCRITA QUANTO AOS PEDIDOS CONDENATÓRIOS (ART. 23, II, DA LEI N.º 8.429/92). PROSSEGUIMENTO DA DEMANDA QUANTO AO PLEITO RESARCITÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. O ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritível, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na Lei de Improbidade.

(...)

4. Consectariamente, uma vez autorizada a cumulação de pedidos condenatório e ressarcitório em sede de ação por improbidade administrativa, a rejeição de um dos pedidos, in casu, o condenatório, porquanto considerada prescrita a demanda (art. 23, I, da Lei n.º 8.429/92), não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório em razão de sua imprescritibilidade.

5. Recurso especial do Ministério Público Federal provido para determinar o prosseguimento da ação civil pública por ato de improbidade no que se refere ao pleito de ressarcimento de danos ao erário, posto imprescritível.

(REsp 1089492/RO, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 18/11/2010)

## **7. Conclusão**

A prescrição nas ações de improbidade tem fundamento constitucional (art. 37, § 5º, da CF/88) e visa, principalmente, assegurar a aplicação do princípio da segurança jurídica, consolidando situações fáticas após certo lapso temporal, uma vez que as consequências do desfazimento ou anulação são mais traumáticas do que a própria manutenção do ato.

O prazo prescricional das ações de improbidade está associado à natureza do vínculo jurídico mantido pelo agente público com o sujeito passivo em potencial. Por esse motivo, a Lei de Improbidade estabelece dois prazos distintos de prescrição.

Os agentes que exercem mandato, cargo em comissão ou função de confiança podem ser demandados no prazo de 5 (cinco) anos (art. 23, I, da Lei nº 8.429/92), sendo tal prazo contado a partir do primeiro dia seguinte ao término do exercício do mandato, cargo ou função, sendo que, enquanto o agente estiver no exercício da atividade pública na qual tenha praticado o ato, não há que se falar em prescrição.

Para os servidores que ocupam cargos efetivos ou empregos públicos, o prazo prescricional seguirá o disposto no estatuto funcional (federal, estadual, distrital ou municipal) sobre as faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público (art. 23, II, da Lei nº 8.429/92).

Dessa forma, não há dúvidas acerca da aplicação da prescrição nas ações de improbidade administrativa. No que tange ao ressarcimento ao erário, apesar da divergência doutrinária, o entendimento majoritário é pela imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. Vislumbra-se claramente que a intenção do Constituinte foi a de proteger, por prazo indeterminado, o patrimônio público representado por seu erário, impedindo que o transcurso do tempo e a eventual inércia de autoridades públicas acarretassem ofensa a tão prestigiado valor constitucional.

A consolidação do entendimento acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário é algo favorável à sociedade brasileira, pois a prescrição impede a compensação dos prejuízos causados por agente públicos ímprobos, que além de não estarem mais sujeitos à punição por ato de improbidade – se já tiver escoado prazo prescricional previsto no art. 23 da Lei nº 8.429/92 – também não seriam obrigados a indenizarem o erário após o escoamento do prazo prescricional. O Supremo Tribunal Federal apreciou, de passagem, questão atinente ao dispositivo, rejeitando alegação de prescrição em ação ressarcitória pro-

movida pela União, aplicando a tese da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário com fundamento no §5º do art. 37 da Constituição Federal. Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que a pretensão de ressarcimento ao erário não está sujeita a qualquer prazo prescricional. Nesta feita, mesmo que prescrita a aplicação das demais sanções previstas na Lei nº 8.429/92, a condenação judicial pode envolver eventual ressarcimento ao erário, o qual é imprescritível.

Portanto, no que tange às ações de ressarcimento ao erário, concluímos pela sua imprescritibilidade, nos termos do §5º do art. 37 da Constituição de 1988. Embora haja divergências doutrinárias a respeito do tema, a jurisprudência dos Tribunais Superiores (STF e STJ) firmou-se até o presente momento pela aplicação da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário. Contudo, a posição final será dada quando da conclusão do julgamento do RE 852475/SP, em sede de repercussão geral (tema nº 897).

Além do mais, a condenação por improbidade administrativa, mesmo que somente possível a aplicação da sanção de ressarcimento ao erário em face da prescrição das demais, é muito mais grave do que a mera condenação em ação de ressarcimento genérico. Nessa linha, deve ser garantido ao acusado o devido processo legal previsto pela Lei nº 8.429/92, com a necessidade da plena comprovação da prática do ato de improbidade administrativa.

## **8. Referências**

ANDRADE, Flavia Cristina Moura de, PAVIONE, Lucas dos Santos. *Improbidade Administrativa*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2011.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 02 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em 07 out. 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 07 out. 2011.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de Direito Processual Civil*. v. 2, tomo III. São Paulo: Saraiva, 2010.

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

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. v.1. São Paulo: Saraiva, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição brasileira*. São Paulo: Saraiva, v.2, 1990.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33 ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Alexandre de. *A necessidade de ajuizamento ou prosseguimento de ação civil de improbidade administrativa para fins de ressarcimento ao erário público, mesmo nos casos de prescrição das demais sanções previstas na Lei 8.429/1992*. In: MARQUES, Mauro Campbell (Org.). *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA,

Rafael Carvalho Rezende. Manual de improbidade administrativa. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. Prescrição das Ações de Improbidade Administrativa e de Ressarcimento ao Erário. Revista da AGU, Brasília, n. 19, p. 199-208, jan./mar. 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2006. ■



# EM DESTAQUE

REGIANI DIAS MEIRA MARCONDES



**01  
Fevereiro  
2017**

## ***Posse da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás – Biênio 2017/2018***

**Atividade:** No dia 1º de fevereiro de 2017, no Plenário Getulino Artiaga, com a presença do Governador do Estado de Goiás, Marconi Perillo, e de outras autoridades, realizou-se a sessão de posse da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, para o biênio 2017/2018, composta pelos seguintes membros:

Presidente – Deputado José Vitti  
1º Vice-Presidente – Deputado Manoel de Oliveira  
2º Vice-Presidente – Deputado Henrique Arantes  
1º Secretário – Deputado Júlio da Retífica  
2º Secretário – Deputado Bruno Peixoto  
3º Secretário – Deputado Lincoln Tejeta  
4º Secretário – Deputado Humberto Aidar

**01  
Fevereiro  
2017**

## ***Nomeação da Nova Procuradora Geral da Assembleia Legislativa de Goiás***

**Atividade:** A Procuradora da Assembleia Legislativa de Goiás, Otavila Alves Pereira de Gusmão, foi nomeada para ocupar o cargo de Procuradora Geral a partir de 1/2/2017.

**01  
Fevereiro  
2017**

## ***Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás assume o cargo de Diretor Jurídico do Tribunal de Contas do Estado de Goiás***

**Atividade:** O Procurador da Assembleia Legislativa de Goiás, Gilnei Alberto Ribeiro, por solicitação do Presidente do Tribunal de Contas estadual, Conselheiro Kennedy Trindade, foi colocado à disposição daquela Corte para ocupar o cargo de Diretor Jurídico, durante o período de 1/2/2017 a 31/12/2018.

08  
Março  
2017

***Procurador da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás representa o Presidente da ANPAL, bem como a comissão de Advogados Públicos da OAB-GO, no Conselho Federal da OAB***

**Atividade:** O Procurador e Presidente da APAL – Associação dos Procuradores da Assembleia Legislativa de Goiás, Gabriel Ricardo Jardim Caixeta, participou da cerimônia de comemoração do Dia do Advogado Público, realizada no dia 8 de março do corrente ano, no Conselho Federal da OAB, representando o Presidente da ANPAL bem como a Comissão de Advogados Públicos da OAB-GO.

17  
Março  
2017

***Seminário Processo Legislativo e Regulamento Administrativo***

**Atividade:** Palestras proferidas por Murilo Teixeira Costa, Gabriel Ricardo Jardim Caixeta e Ruth Barros Pettersen da Costa, destinadas aos servidores da Assembleia Legislativa de Goiás, com vista a sua capacitação e atualização em temas relacionados à atividade parlamentar. Evento realizado pela Escola do Legislativo.

08 a 10  
Maio  
2017

***Congresso Brasileiro de Direito do Estado***

**Atividade:** O Congresso é uma edição em homenagem à Weida Zancaner, e será realizado em Brasília, no Auditório do Instituto Serzedello Corrêa, e terá como tema *Reforma da Previdência e Direito da Crise*.

06 a 09  
Junho  
2017

***21ª Conferência UNALE – União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais***

**Atividade:** A 21ª Conferência da UNALE será realizada em Foz do Iguaçu – PR e terá como tema *Brasil e suas Reformas*.



# ACHEI!

MURILO TEIXEIRA COSTA



## O Caleidoscópio do Direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje.

(António Manuel Hespanha)

António Manuel Hespanha é considerado um dos mais influentes pensadores da atualidade, autor de diversos artigos e livros nas áreas do direito e da história.

Nesta obra desse renomado historiador e jurista português, publicada pela Editora Almedina, em sua 2ª edição, propõe-se uma reflexão complexa, ponderada e, sobretudo, perspicaz e atenta aos diversos níveis da realidade com que o direito se relaciona ou de que ele depende.

O autor defende a ideia de que, mais do que abstratamente justo, o direito tem que ser concretamente ajustado, de modo a resolver de forma tão consensual e estabilizada quanto possível os problemas do povo, sob pena de se transformar num poderosíssimo instrumento de exclusão política e social.

Para o autor, é ainda comum na literatura jurídica um modelo de pensar o direito e os saberes jurídicos que se estabeleceu, há cerca de 200 anos, quando a generalidade dos juristas pensava que

o direito tinha que ser uma criação do Estado, um reflexo da sua soberania, um resultado da sua vontade.

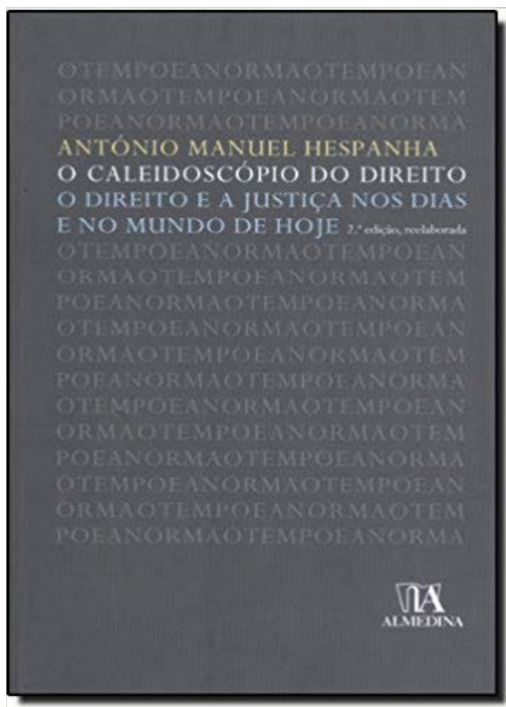
O autor destaca que diversos fatos, que antes de serem jurídicos são civilizacionais, têm desafiado essa forma tradicional de pensar o direito e modificado de forma decisiva as bases do direito atual. Segundo Hespanha, só muito simplificada - e de forma cada vez mais irrealista - é que o direito pode continuar a ser identificado com a lei, sendo que esta profunda modificação na natureza

do direito contemporâneo implica uma modificação, igualmente profunda, na sua teoria e na sua dogmática.

O autor pondera, entretanto, que a adoção de uma perspectiva pluralista do direito não pode perder de vista o significado democrático hoje assumido pela constituição e pelas leis, como a forma mais regulada, mais controlada e provavelmente mais adequada de manifestação da vontade popular.

Recomenda-se, portanto, a proveitosa leitura do livro

“O Caleidoscópio do Direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje”, de António Manuel Hespanha. ■



# CURIOSIDADES

EDMARKSON FERREIRA DE ARAÚJO



## Lei americana impulsiona mineração espacial

Em novembro de 2015 foi sancionada, pelo então presidente dos Estados Unidos Barack Obama, uma lei que autoriza pessoas físicas e jurídicas a prospectar e explorar recursos no espaço para fins comerciais.

Segundo o texto da lei americana, aqueles cidadãos dos Estados Unidos que exercerem atividades comerciais de recuperação de recursos de asteroides ou do espaço têm o direito de posse, propriedade, transporte, uso e venda do recurso obtido de acordo com a legislação aplicável, incluindo as obrigações internacionais dos Estados Unidos.

A legislação americana suscita forte debate na comunidade mundial, pois os interesses envolvidos são imensos e as consequências de um possível monopólio da mineração espacial pode ter efeitos severos no equilíbrio econômico mundial.

Isso porque, os asteroides podem conter quantidades enormes de metais preciosos como a platina, que é utilizada na fabricação de componentes eletrônicos e que já teve seu preço comparado ao ouro. Atualmente, a grama da platina é cotada a aproximadamente R\$ 100,00.

Nessa perspectiva, caso uma empresa ou país detenha reservas exclusivas de platina, não se pode prever as consequências econômicas que tal monopólio pode acarretar no mundo.

A empresa Planetary Resources é uma das pioneiras na ambiciosa missão de mineração espacial. Dentre os seus investidores entusiastas estão nomes de peso como o fundador da Google Larry Page e o diretor de cinema James Cameron.

A possibilidade de altos retornos também despertou a atenção do país europeu Luxemburgo, que recentemente investiu na mineração espacial por meio da empresa Planetary Resources.



Segundo cálculos de outra empresa do ramo, Deep Space Industries (DSI), o valor do asteroide 2012 DA14 que passou próximo da Terra em 2013, é de aproximadamente US\$ 65 (sessenta e cinco bilhões de dólares) em água recuperável e US\$ 130 (cento e trinta bilhões de dólares) em minerais.

A par disso, a lei americana tem causado fortes debates sobre o tema do

direito espacial, já que existe um tratado internacional sobre o tema. Assim, juristas alegam que a lei está em conflito com a norma internacional que declara o espaço como “província de toda a humanidade”, sendo seus bens comuns.

Trata-se do Tratado sobre Princípios Reguladores

das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua e demais Corpos Celestes de 1967, cujo art. 1º estabelece:

“ARTIGO 1º

A exploração e o uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, só deverão ter em mira o bem e interesse de todos os países, qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico, e são incumbência de toda a humanidade.

O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, poderá ser explorado e utilizado livremente por todos os Estados sem qualquer discriminação, em condições de igualdade e em conformidade com o direito internacional, devendo haver liberdade de acesso a todas as regiões dos corpos celestes.

O espaço cósmico, inclusive a Lua e demais corpos celestes, estará aberto às pesquisas científicas, devendo os Estados facilitar e encorajar a cooperação internacional naquelas pesquisas.”

Não obstante, em razão da enorme complexidade da atividade e dos altíssimos custos envolvidos, somente o futuro dirá se a mineração espacial terá sucesso e seus eventuais desdobramentos para a ordem econômica e jurídica mundial.

**Fontes:**

<https://www.congress.gov/114/plaws/publ90/PLAW-114publ90.pdf>;

<http://www.planetaryresources.com/#home-asteroids>;

<http://www.aeb.gov.br/direito-espacial/>;

<http://revistagalileu.globo.com/Ciencia/Espaco/noticia/2016/06/mineracao-de-asteroides-pode-deixar-o-mundo-ainda-mais-desigual.html>;

<https://noticias.terra.com.br/ciencia/espaco/asteroides-podem-valer-bilhoes-e-nasa-impulsionaria-conquista,a0031622f442e310VgnVCM-4000009bceboaRCRD.html>;

<https://www.flickr.com/photos/projectapolloarchive/21036811734/in/album-72157656686109923/>. ■

# PASSANDO A ESTUDAR DIREITO

FELIPE DE ANDRADE SÁ



## O Planejamento dos Estudos

Felizmente, sempre recebi total apoio da minha família na busca da minha sonhada aprovação. Desde o começo da minha jornada nos certames recebi o incentivo dos meus pais. Eles nunca se abstiveram de comprar livros ou cursos jurídicos para mim e jamais me foi dito para trabalhar para que eu pudesse “ganhar dinheiro”. Pelo contrário, sempre recebi palavras de apoio e consolo. Portanto, nunca sofri qualquer pressão para ser aprovado, senão da minha autocobrança por bons resultados.

Meus pais abraçaram o meu sonho e caminharam junto a mim em toda minha trajetória nos concursos públicos. Eu não advogava e nem me ocupava com nada profissionalmente. Assim, pude me dedicar integralmente aos estudos nos três turnos do dia (manhã, tarde e noite).

Acredito ser esse o ambiente ideal de estudos, porém, infelizmente, nem todos o dispõem. Sendo assim, planeje seus horários de estudos de acordo com a sua rotina. Adapte aqui, compense ali. O que nunca pode ser feito é parar e desistir.

Claro que “só estudar” – como alguns ainda insistem em dizer – facilitará sua vida nos concursos públicos. Sua dedicação e foco integral na aprovação, sem qualquer tipo de desgasto físico ou psicológico, normalmente trazidos pelo trabalho, lhe auxiliarão bastante. Isto é óbvio.

No entanto, não podemos afirmar que somente quem se empenha integralmente aos estudos consegue obter êxito nos certames. Estou cansado de ver pessoas que têm a sorte de poder “só

estudar”, mas que não aproveitam essa enorme chance que a vida lhes deu.

Dessa forma, caso você tenha que estudar e trabalhar, não pense estar atrás dos concorrentes que não tenham a segunda obrigação. Tenha em mente que não adianta o candidato possuir várias horas de estudo disponíveis se ele não faz valer esse tempo. O estudo deve ter qualidade, e não apenas quantidade. De nada vale estudar horas a fio se o conteúdo da matéria não foi absorvido de forma eficaz.

Passados esses esclarecimentos, quando resolvi iniciar os estudos para concursos da Advocacia Pública, não tinha qualquer noção de que forma começar. Vários questionamentos vinham à tona: qual o método de estudo mais eficaz para ser aprovado? Por quais livros devo estudar? Quantas horas por dia devo estudar? Vídeoaulas, livros ou apostilas? Doutrina, legislação seca ou jurisprudências? Como utilizar recursos mnemônicos? Quais renúncias devem ser feitas? Enfim, eram inúmeras dúvidas.

Com o auxílio do meu cunhado, atualmente Procurador do Estado de Alagoas, sanei algumas dúvidas e planejei meus estudos seguindo um modelo semelhante ao por ele utilizado.

Primeiramente, deve-se escolher qual o cargo público que você almeja exercer. Se existem dúvidas, pesquise a respeito das atribuições, direitos, deveres, remuneração e organização da carreira. Se possível, conheça a estrutura física do órgão em que você deseja trabalhar e converse com pessoas que já estão desempenhando a função.



Definido o cargo, procure na internet um edital de um concurso público anterior para a carreira pública escolhida. Selecione as disciplinas do seu conteúdo programático e as insira num cronograma de estudos, de acordo com sua rotina.

Particularmente, eu elaborava meu cronograma de estudos de forma semelhante à tabela abaixo:

	<b>Segunda</b>	<b>Terça</b>	<b>Quarta</b>	<b>Quinta</b>	<b>Sexta</b>	<b>Sábado</b>	<b>Domingo</b>
<b>Manhã</b>	Direito Administrativo	Processo Civil	Direito Constitucional	Direito Empresarial	Direito Previdenciário	Direito Ambiental	
<b>Tarde</b>	Processo do Trabalho	Direito Civil	Direito Tributário	Processo Civil	Direito Tributário	Questões	Questões
<b>Noite</b>	Direito Constitucional	Direito do Trabalho	Direito Administrativo	Direito Civil	Direito Financeiro		

Aos sábados pela manhã, selecione a matéria que você possui mais prazer em estudar, aquela em que a leitura flua com facilidade. Isso porque os sábados são os dias em que o estudo é mais “difícil”, seja pela longa semana de aprendizado e dedicação, seja porque esse dia da semana é normalmente reservado para o relaxamento ou diversão.

Para concursos voltados para a advocacia pública, deve-se focar nas seguintes disciplinas: Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direito Tributário e Direito Processual Civil. Assim, escolha dois horários por semana para estudar cada uma dessas matérias.

Quanto a Direito Civil, também é aconselhável estudar duas vezes por semana, tendo em vista o seu extenso conteúdo.

Na tabela acima, perceba que existe apenas um dia de pausa entre as disciplinas estudadas duas vezes por semana. Isso é proposital. Ao agir assim, você conseguirá dar uma boa sequência de estudos em determinada matéria, não passando vários dias sem “tocar” naquele assunto outrora iniciado. Isso ajudará na memorização e sistematização dos assuntos.

Portanto, sugiro que não coloquem uma pausa de mais de um dia nas referidas disciplinas.

Nos sábados e domingos à tarde, resolva questões de provas passadas. Pessoalmente, eu preferia ter em mãos livros destinados especificamente à solução de questões de provas passadas, como aqueles que contêm unicamente quesitos de concursos das procuradorias municipais e estaduais. Caso esteja estudando para algum certame a ser realizado pela FCC ou CESPE, por exemplo, recomendo comprar livros que possuem apenas questões dessas bancas.

Há pessoas, entretanto, que preferem resolver questões objetivas diretamente de sites especializados nisso, a exemplo do “questões de concurso”.

Como eu não gosto de estudar diante da tela do computador, mas sim com o papel/livro físico em mãos, nunca solucionei questões pela internet. Porém, isso é uma escolha individual. Cabe ao “concurseiro” estudar pelo meio em que absorva o conteúdo de forma mais eficaz.



Dê preferência a resolução de questões no fim de semana, já que você estará cansado das longas leituras feitas no meio da semana. Além disso, solucionar questões é mais divertido do que ler doutrina, legislação seca e jurisprudência, não é mesmo?

Considero responder inúmeras questões de provas anteriores um ponto-chave no crescimento do seu desempenho e, conseqüentemente, no seu desejado sucesso. Esse exercício contínuo lhe demonstrará se você está no caminho certo e onde há necessidade de melhoras. Demais disso, o candidato perceberá que a cada quesito respondido corretamente sua confiança aumentará e mais treinado para uma prova real ele estará. É a máxima dos “concurseiros”: treino difícil, prova fácil.

Outra função desempenhada pela resolução de questões é que, com o passar do tempo, você perceberá as “pegadinhas” que as bancas examinadoras costumam praticar. Todos os erros bobos anteriormente cometidos no “treino” não acontecerão no futuro.

Sendo assim, aconselho aos candidatos que respondam ao máximo de perguntas possíveis! Finalize os livros de questões, resolva os quesitos encontrados na internet, esgote tudo! Ao agir dessa maneira, posso garantir que as provas objetivas serão mais tranquilas do que se imagina. ■





**ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA**  
ESTADO DE GOIÁS  
O PODER DA CIDADANIA