

O PRAZO PRESCRICIONAL DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM VÁRIOS RÉUS NO ÂMBITO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Gustavo César Silva Medeiros¹

Leonardo Medeiros²

RESUMO

Existe uma divergência dentro do Superior Tribunal Justiça (STJ) a respeito da contagem do prazo prescricional na ação de improbidade administrativa com vários réus. A Primeira Turma dessa egrégia Corte optou pela contagem coletiva da prescrição com vistas a tornar mais efetiva a Lei 8.429/92. A Segunda Turma defende a contagem individual do instituto prescricional haja vista a natureza subjetiva da pretensão sancionatória. Diante disso, o presente texto tece um panorama sobre o valor da moral no direito, através do princípio da moralidade administrativa e de como sua colisão com outros preceitos fundamentais levou o STJ à este impasse. A aplicação do método de análise sistemático e teleológico assim como dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade parece indicar as pistas para a melhor solução da questão.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa, Prescrição. Segurança Jurídica, Razoabilidade-Proporcionalidade

RÉSUMÉ

Il y a une divergence au sein du Supérieur Tribunal de Justice (STJ) autour du décompte du temps de prescription dans l'action d'improbité administrative avec plusieurs inculpés. La première « chambre » de cette Cour choisit la forme collective du calcul de la prescription de manière à rendre la Loi 8.429/92 plus effective. D'autre part, la seconde « chambre » défend le décompte individuel de cet institut étant donné la nature subjective de la prétention de sanctionner. Dès lors, cet exposé propose un tour d'horizon sur la valeur de la morale dans le droit, à travers le principe de la moralité administrative et comment sa collision avec d'autres principes fondamentaux emmena le STJ à cet impasse. L'application de l'approche systémique et téléologique ainsi que des principes de la rationalité et proportionnalité annoncent des pistes pour solutionner ce différend juridique.

Mots-clefs: Improbité administrative, prescription, sécurité juridique, rationalité, proportionnalité.

¹ Discente do curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN. E-mail: gustavomedeiros1977@yahoo.com

² Docente do curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN. E-mail: leonardomedeiros@tjrn.jus.br

1. INTRODUÇÃO

Em um país onde o problema da corrupção é apontado como um sério entrave ao desenvolvimento e à justiça social, a Lei de Improbidade Administrativa, em vigor desde 02 de junho de 1992, surgiu como uma importante ferramenta em prol da moralidade na administração pública, sancionando aqueles agentes públicos que se enriqueceram ilicitamente à custa do erário.

O impasse surge quando, em nome da probidade na administração pública e em defesa dos direitos coletivos, outros princípios e direitos fundamentais se entrecrocaram, como acontece em recente divergência dentro do Superior Tribunal de Justiça quanto ao início do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa com vários réus.

Em regra, de acordo com o artigo 23, I da Lei de Improbidade Administrativa, as ações destinadas a levar a efeito as sanções ali previstas podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança. No entanto existe uma forte divergência dentro do próprio Superior Tribunal de Justiça.

Segundo a Primeira Turma do STJ, na hipótese de vários réus na ação de improbidade administrativa, o prazo quinquenal deve ser contado coletivamente, ou seja, a partir da saída do último réu de seu mandato, cargo em comissão ou função de confiança. O argumento é de dar a maior eficácia possível à norma. Todavia, a Segunda Turma da mesma Corte entende que as sanções prevista na Lei nº 8.429/1992 são de natureza subjetiva e por isso devem ser aplicadas individualmente, segundo a condição de cada réu, inclusive o instituto da prescrição.

Por um lado temos o argumento da eficácia do combate à improbidade e elege a defesa do princípio da moralidade na gestão administrativa. Por outro, vemos a priorização da segurança jurídica e da duração razoável do processo em nome da dignidade da pessoa humana, já que ninguém deve indefinidamente ser objeto de processos estatais. O que se observa é uma colisão entre princípios jurídicos, ambos de porte constitucional.

Este artigo tem como objetivo traçar um panorama da ação de improbidade administrativa no Brasil a fim de analisar os diferentes julgados que levaram o Superior Tribunal de Justiça à conclusões divergentes. Objetiva-se descobrir, a partir da análise doutrinária e jurisprudencial, qual a melhor solução da questão apresentada.

2. DA MORAL AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE.

A vida em coletividade pressupõe uma série de normas e princípios de conduta a serem seguidas por todos. É a parte de liberdade que cada um está disposto a ceder em nome da estabilidade nas relações sociais, tendo como consequência o próprio fortalecimento do liame social

A probidade, do latim *probitatem*, é considerada virtude indispensável na vida em sociedade, e comumente compreendida como a observância rigorosa dos deveres, da justiça e da moral. Por oposição, o ato de improbidade “é todo aquele contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes; aquele que denota falta de retidão e de honradez no modo de proceder” (NAUFEL, 1997, p. 515).

O debate em torno da improbidade na administração pública nos devolve à questão da relação entre Moral e o Direito. Segundo Paulo Nader, o direito e a moral estão intimamente ligados, se completando e se influenciando, de maneira a servir de instrumentos de controle social: “O Direito, malgrado distinguir-se cientificamente da Moral, é grandemente influenciado por esta, de quem recebe valiosa substância” (NADER, 2006, p.35).

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro nota que “é antiga a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito” (DI PIETRO, 2008, p. 72). Mas, visto tratar-se de esferas distintas como se dá a interação entre cada uma delas? Voltemos então brevemente a essa questão de maneira a construirmos nossa linha de raciocínio.

2.1 – O surgimento do valor Justiça.

A idéia de Moral se desenvolve em torno do conceito de *bem*, sendo “tudo aquilo que promove o homem de uma forma *integral e integrada*” (NADER, 2006, p.36), ou seja, o *bem* é tudo aquilo que contribui para a plena realização do homem enquanto indivíduo, desde que essa realização seja associada ao mesmo interesse de outrem. Se assim for, pode ser considerado como bem moralmente aceito.

Miguel Reale sustenta que existe um ponto de convergência entre o *bem individual* e o *bem social* originando o chamado *bem comum*. “O bem social é condição do bem de cada qual” (REALE, 1996, p.271). Em outros termos, para que o bem de cada um se complete é

preciso sua integração harmoniosa com os valores compartilhados coletivamente. “Sendo um ser, cuja autoconsciência exige o reconhecimento da correspondente dignidade alheia, o *bem* do homem não pode deixar de ser integração de duas perspectivas: a do ego e a do alter.” (REALE, 1996, p. 271). Para atingir a sua plenitude, o ser humano deve agir de acordo com o que lhe parece ser o *bem* em harmonia com o *bem* alheio.

Assim, sendo temerário em compendiar a complexidade do pensamento do professor Reale, podemos dizer que é com o advento do *bem comum* - nascido da conjugação entre a perspectiva da *moral individual* e da *moral social* - que pode surgir o valor do *Justo*. E é este valor, enquanto resultado da “coexistência harmônica e livre das pessoas segundo proporção e igualdade” (REALE, p.272), que as sociedades elegem como digno de defesa pela construção de um quadro normativo.

2.2 – A sanção em defesa do *justo*.

O homem, ao se deparar com fenômenos culturais - sejam eles econômicos, jurídicos, históricos ou morais - realiza uma tentativa de compreensão e conceituação desses fatos, levando-o à “leis gerais de tendência ou em esquemas ideais e tipificadores de ação, ou então, em verdadeiras normas de conduta” (REALE, p.260). Não matará; não furtará... são exemplos históricos desses “esquemas ideais” considerados necessários para a preservação do *bem comum*, ou seja, para a preservação da justiça.

Destarte, diante da definição do que seja o *justo*, assim considerado segundo os valores defendidos em determinado tempo e lugar, criaram-se mecanismos de defesa de maneira a preservá-lo. Um desses mecanismos de salvaguarda do bem comum são as leis jurídicas.

“É por essa razão que para se atingirem leis, como, por exemplo, as leis jurídicas, torna-se necessária uma tomada de posição volitiva perante o fato, tomada de posição que constitui momento essencial de sua gênese, o que não ocorre no domínio da Sociologia e da História. Em ambos os casos, porém, há valoração e compreensão, pois são todas ciências culturais” (REALE, p. 260)

Da axiologia dos fatos culturais, isto é, “da tomada de posição volitiva perante o fato”, é que podem surgir as condutas sancionáveis, sendo sanção “toda consequência que se agrega, intencionalmente, a uma norma, visando ao seu cumprimento obrigatório” (REALE, 1996, p 260).

Ao definirem-se normas socialmente aceitáveis faz-se igualmente a consignação de quais sanções serão cabíveis caso essas regras sociais sejam desobedecidas. Portanto, consideramos que esteja aí o ponto de interação e separação entre a *Moral filosófica*, assim chamada por Hugo N. Mazzili, e o Direito: “Direito é a Moral com coação ou coerção” (MAZILLI, 2008 p 189)

Portanto, segundo a evolução de cada sociedade, algumas condutas especialmente valorizadas conseguem efetuar a passagem do mundo cultural ou costumeiro para o mundo jurídico ou do Direito onde o descumprimento da norma acarreta uma sanção. A lei de improbidade administrativa, baseada no princípio da moralidade na administração, se insere no rol das leis éticas, as quais determinam um agir social.

2.3 – O Princípio da Moralidade Administrativa.

O princípio da moralidade entrou na esfera jurídica pela porta do direito civil, através da discussão sobre o exercício abusivo dos direitos, e tomou forma no Direito Administrativo ao debater o problema do desvio de poder (DI PIETRO, 2008, 73).

No quadro da moralidade administrativa, esta não é, como exemplifica Hugo Mazilli, o fato de saber se homem público tem ou não uma relação extraconjugal “mas sim se ele [o administrador] está administrando dentro da honestidade, da imparcialidade e da lealdade, ao gerir os recursos de toda a coletividade” (MAZZILLI, 2008 p. 190). Cabe ao homem público, em virtude de seu posicionamento privilegiado e tendo em mãos o poder de decidir sobre os rumos da *polis*, o dever de probidade. Portanto, de maneira a se sujeitar ao controle do judiciário, a imoralidade surgiu como uma forma de ilegalidade.

Certamente, com o objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa é que o desvio de poder passou a ser visto como hipótese de **ilegalidade**, sujeita, portanto, ao controle judicial. Ainda que, no desvio de poder, o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito de legalidade administrativa. O **direito** ampliou o seu círculo para abranger matéria que antes dizia respeito apenas à **moral**. (DI PIETRO, 2008, p. 73)

No ordenamento jurídico vigente, a moralidade é princípio fundamental constitucionalmente assegurado e que consta expressamente nos artigos 5º LXXIII³, art. 14, § 9º⁴ e, mais especificamente em relação à administração pública, no art 37, *caput*⁵. A lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal - Lei nº 9.784/1999 – dispõe explicitamente o princípio da moralidade como norteador da Administração⁶, assim como a lei geral sobre licitações e contratos com a Administração⁷. Com a Lei 8.429/1992, o princípio da moralidade ganhou tratamento específico com a sanção à improbidade administrativa.

“... pode-se dizer que a reverência que o direito positivo presta ao princípio da moralidade decorre da necessidade de pôr em destaque que, em determinados setores da vida social, não basta que o agir seja juridicamente correto; deve, antes, ser também eticamente inatacável. Sendo o direito o *mínimo ético* indispensável à convivência humana, a obediência ao princípio da moralidade, em relação a determinados atos, significa que eles só serão considerados válidos se forem duplamente conformes à eticidade, ou seja, se forem adequados não apenas às exigências jurídicas, mas também às de natureza moral. (MENDES et al, 2009 p. 883)

Transcrevemos o seguinte trecho de ementa do Supremo Tribunal Federal sobre Ação Direta de Constitucionalidade nº 4125/TO como forma de ilustrar o exame judicial do princípio da moralidade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÃO “CARGOS EM COMISSÃO” CONSTANTE DO CAPUT DO ART. 5º, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º E DO CAPUT DO ART. 6º; DAS TABELAS II E III DO ANEXO II E DAS TABELAS I, II E III DO ANEXO III À LEI N. 1.950/08; E DAS EXPRESSÕES

³ Art. 5º LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

⁴ Art. 14 § 9º - Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

⁵ CF. 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:

⁶ Lei 9.784/1994. Art. 2º - A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

⁷ Lei nº 8.666/1993. Art. 3º - A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

“ATRIBUIÇÕES”, “DENOMINAÇÕES” E “ESPECIFICAÇÕES” DE CARGOS CONTIDAS NO ART. 8º DA LEI N. 1.950/2008. CRIAÇÃO DE MILHARES DE CARGOS EM COMISSÃO. DESCUMPRIMENTO DOS ARTS. 37, INC. II E V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E DOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

4. A obrigatoriedade de concurso público, com as exceções constitucionais, é instrumento de efetivação dos princípios da igualdade, da impessoalidade e da **moralidade administrativa**, garantidores do acesso aos cargos públicos aos cidadãos. A não submissão ao concurso público fez-se regra no Estado do Tocantins: afronta ao art. 37, inc. II, da Constituição da República. Precedentes. 5. **A criação de 28.177 cargos, sendo 79 de natureza especial e 28.098 em comissão, não tem respaldo no princípio da moralidade administrativa, pressuposto de legitimação e validade constitucional dos atos estatais.**

(ADI 4125, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 10/06/2010, DJe-030 DIVULG 14-02-2011 PUBLIC 15-02-2011 EMENT VOL-02464-01 PP-00068). Grifo proposital

Verifica-se de forma bastante esquematizada, a idealização de um processo de passagem da moral de sua esfera subjetiva para uma dimensão jurídica, por meio da ascensão a status de princípio. Não é qualquer ofensa à moral que será punível pela lei, mas apenas aquelas violações à valores específicos que as sociedades julgaram dignas de uma tutela especial, através do Direito. O princípio da moralidade “será havido como transgredido quando houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria” (BANDEIRA DE MELLO, 2009 p.120).

3. O ADVENTO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

O dever de probidade é um dos mais importantes para o administrador público⁸, acompanhando-o em todas as ações que melhor servir à administração. Se a imoralidade é uma forma de ilegalidade, a improbidade é a própria lesão ao princípio da moralidade. Seu campo de atuação é a má gestão pública.

⁸ A doutrina fala igualmente do dever de prestar contas e o dever de eficiência

Do projeto de Lei nº 1.446/1991 nasceu a Lei de Improbidade Administrativa⁹ com o intuito de dar maior efetividade ao princípio da moralidade administrativa. Ela veio igualmente regulamentar o art. 37 §4º¹⁰ da Constituição Federal, trazendo 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.

“Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a conseqüente aplicação das sanções legais com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2009 p 1011)

3.1 – Elementos do ato de improbidade administrativa.

Para o maior controle pelo judiciário, a Lei 8.429/92 esboça o que é moralidade administrativa no art. 11, invocando os princípios que a compõe: honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições. Desta forma, evita-se a insegurança jurídica de condenar o agente público a qualquer ato que por ventura caia conceito popular de imoralidade.

Os atos danosos à probidade administrativa, a serem praticados no exercício – *lato sensu* – da função pública, estão definidos nos artigos 9º, 10 e 11¹¹ e poderão ser de três formas: os que causam enriquecimento ilícito; os que geram prejuízo ao erário; os que ofendem aos princípios da Administração Pública. Dos atos, trata-se de rol meramente exemplificativo, cujas penas estão previstas no art. 12 e serão aplicadas independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, ou seja, pode haver concomitância de instâncias.

Segundo cada hipótese de improbidade as sanções ocorrerão com diferente grau de intensidade, levando-se em conta a extensão do dano bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente. São elas: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos

⁹ Lei 8.429 de 1992

¹⁰ CF – Art. 37, § 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.

¹¹ Art. 9º - Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente (...). Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente (...). Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente

direitos políticos, pagamento de multa civil proporcional ao ato praticado e ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

O sujeito passivo do ato de improbidade administrativa está definido do art. 1º parágrafo único da Lei nº 8.429/92, cuja redação a seguir se reproduz:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos

O sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é o agente público, assim definido no art 2º da Lei de Improbidade como sendo todo aquele que exerce emprego ou função nas entidades mencionadas no art 1º. Diz ainda a norma que, mesmo que essa atividade seja transitória ou sem remuneração, “por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função” será o sujeito considerado agente público passível de ação de improbidade administrativa.

Está igualmente enquadrado como sujeito ativo o terceiro que “mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”¹².

Desta forma, quanto ao agente ativo, está definido de maneira bastante ampla o alcance da ação de improbidade administrativa. Basta que o agente preste algum serviço ao Estado para ser considerado agente público e, por conseguinte, ser suscetível do dever de probidade. Di Pietro nos traz resumo didático sobre as modalidades de agentes públicos:

¹² Art 3º da Lei nº 8.429/92

a) Os **agentes políticos** (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); b) os **servidores públicos** (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); c) os **militares** (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e d) os **particulares em colaboração com o Poder Público** (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente) (DI PIETRO 2006 p. 775)

3.2 – Natureza Jurídica da ação de improbidade

A ação de improbidade administrativa é de natureza civil, muito embora houvesse a divergência quanto ao seu aspecto penal devido a severidade de algumas de suas sanções. No entanto a Constituição Federal da Republica se encarregou de deixar claro a distinção entre a ação de improbidade da ação penal, quando no § 4º do art 37 da CF acrescenta que a lei estabelecerá a gradação das medidas sancionatórias “ sem prejuízo da ação penal cabível”. Isso significa que, se houver tipificação penal sobre ato de improbidade, sua apuração será feita em conjunto com a ação de improbidade administrativa.

Na lição de Luiz Manoel Gomes Júnior (2004, p. 104), “a Lei Federal 8.429/92 fixa várias espécies de penalidades de natureza civil, ainda que o mesmo ato também possa originar uma punição de natureza penal, no caso de violação a tal preceito”.

Parece-nos mais acertado, destarte, afirmar que a ação de improbidade é uma ação civil, cujo objeto de direito material vem a ser um misto de responsabilidade civil e administrativa, ficando a responsabilidade criminal reservada à ação penal¹³.

Segundo Di Pietro, há entendimento de que a ação judicial cabível para os atos de improbidade administrativa tem natureza de ação civil pública “sendo-lhe cabível, no que não contrariar disposições específicas da lei de improbidade, a lei 7.347, de 24-7-85” (DI PIETRO, p.787)

4. A QUESTÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COM VÁRIOS RÉUS.

¹³ LOBO, 2007. P, 8

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), no seu artigo 23, inc.I, é clara quando a ação envolve apenas um réu: O prazo prescricional de 5 anos se inicia após o desligamento do acusado do serviço público. Todavia, talvez por excesso concisão, a lei se omitiu em detalhar a prescrição para corréus, o que deu margem ao surgimento de duas teses diferentes na primeira e na segunda turma do STJ

Antes de ingressar na análise do tema, faz-se necessário um estudo acerca do instituto da prescrição.

4.1 – A Prescrição:

Todo operador do direito conhece o brocárdio “o direito não socorre a quem dorme”. A morosidade na busca de reparação pelo seu direito violado não é sem conseqüências jurídicas. Desta forma, surgiu o instituto da prescrição, significando a perda de uma pretensão a um direito pelo decurso do tempo. O titular de uma ação que, por conta de sua inércia, não exerceu seu direito no intuito de buscar reparação a seu direito violado, perde a exigibilidade de buscar essa reparação. No Código Civil, a prescrição está prevista no art. 189¹⁴.

O fundamento da prescrição, além da desídia do titular da ação, é a necessidade de certeza nas relações jurídicas e, pela mesma, na manutenção da ordem e da paz social. Carlos R. Gonçalves frisa esse aspecto do instituto lembrando que sua importância é “para que haja tranqüilidade na ordem jurídica, pela consolidação de todos os direitos” (GONÇALVES, p.472).

Para que se configure a prescrição são necessários: a) a existência de um direito exercitável; b) a violação desse direito (*actio nata*); c) a ciência da violação do direito; d) a inércia do titular do direito; e) o decurso do prazo previsto em lei; e f) a ausência de causa interruptiva, impeditiva ou suspensiva do prazo.¹⁵

No caso específico da improbidade administrativa, a prescrição se revela importante já que, além dos motivos *supra* citados, impede que o trabalho dos agentes públicos seja eivado de instabilidade. A Constituição Federal, no seu artigo 37 §5º¹⁶ abordou a questão ao

¹⁴ Arts 189 do CC: violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206

¹⁵ PELUZO, p. 144

¹⁶ Art. 37 § 5º da CF: 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.

ditar que lei infraconstitucional estabelecerá os prazos para as sanções, sendo estes os previstos no art. 23 da Lei nº. 8.429/92.

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.

Na hipótese do inciso I do artigo 23 foi claramente estipulado o prazo de prescrição quinquenal a contar do término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou seja, o inciso aplica-se àqueles agentes que ocuparam postos na função pública que são de livre exoneração ou nomeação

O inciso II do mesmo artigo aplica-se aos servidores efetivos, ou seja, os que ingressaram na função pública através de concurso. Os critérios de prescrição serão aqueles estabelecidos em outros dispositivos legais como a Lei 8.112/1990 e seu artigo 142, I, onde o prazo de prescrição também é de cinco anos a correr da data em que o fato ficou conhecido . Confira-se:

Art. 142. A ação disciplinar prescreverá: I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

Importante lembrar que as ações que buscam o ressarcimento não sofrem de prazos prescricionais, posicionamento este que já se encontra pacificado pelo STJ. Não nos ataremos ao tema da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário visto que o que nos importa é a questão do início do prazo prescricional quando há corréus.

4.2 – A divergência do tema no âmbito do Superior Tribunal de Justiça:

O Superior Tribunal de Justiça, cuja responsabilidade é a de dar interpretação uniforme da lei federal em todo o país, possui três seções de julgamento, cada qual com duas

turmas. As turmas especializadas em ações de Direito Público são a Primeira e a Segunda, as quais formam a Primeira Seção¹⁷.

No dia 02 de abril de 2009, a Primeira Turma do STJ apreciou o Recurso Especial interposto por Alcione Nunes Maciel Dias e Cônjuge visando à reforma de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Julgando presente os pressupostos de admissibilidade, a 1ª Turma deu provimento e entendeu que a contagem do prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa com vários réus inicia-se a partir do desligamento do cargo do último réu, nos termos do voto do relator o Exmo Sr. Ministro Francisco Falcão. Veja-se o aresto referido:

ADMINISTRATIVO. - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. - PRAZO PRESCRICIONAL. - ARTIGO 23, I, DA LEI 8.429/1992. INDIVIDUALIZAÇÃO. - AFASTAMENTO.

I - O prazo prescricional quinquenal descrito no artigo 23, I, da Lei nº 8.429/1992, somente começa a fluir após ter o último réu se desligado do serviço público, alcançando assim a norma a maior eficácia possível, viabilizando a repressão aos atos de improbidade administrativa.

II - Tal exegese vai ao encontro do princípio da isonomia, uma vez que o co-réu que se desvinculasse primeiro poderia não responder pelos atos de improbidade, enquanto aquele que deixou para se desligar da administração posteriormente responderia.

III - Recurso especial provido.

(REsp 1071939/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2009, DJe 22/04/2009)

Verifica-se que a contagem coletiva do prazo prescricional é no sentido de dar à Lei 8.429/1992 a maior eficácia possível, permitindo uma maior repressão aos atos de improbidade administrativa. Adianta-se igualmente o princípio da isonomia para a contagem coletiva da prescrição. À luz desse entendimento percebe-se a primazia da proteção do bem social contra a corrupção.

Eis que no dia 01 de julho de 2010 a 2ª Turma do STJ apresentou, sobre o mesmo tema, posicionamento divergente ao julgar o recurso especial nº 1.185.461. Nele, a Turma reconheceu parcialmente o pedido formulado pela parte recorrente, além de acolher a tese da contagem individual do prazo prescricional nas ações de improbidade administrativa com vários réus conforme se lê na ementa a seguir transcrita:.

¹⁷ Quando há divergência de interpretação do Direito entre as turmas de uma mesma seção, os feitos são remetidos à respectiva seção. Nos casos em que há divergência de interpretação entre turmas de diferentes seções, o exame da questão é remetido à Corte Especial do STJ. (<www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=432>. Acesso em 09 de novembro de 2011.)

RECURSO ESPECIAL - ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CORRÉUS - PRESCRIÇÃO - CONTAGEM INDIVIDUAL - RESSARCIMENTO AO ERÁRIO - IMPRESCRITIBILIDADE.

1. As punições dos agentes públicos, nestes abrangidos o servidor público e o particular, por cometimento de ato de improbidade administrativa estão sujeitas à prescrição quinquenal (art. 23 da Lei nº. 8.429/92), **contado o prazo individualmente, de acordo com as condições de cada réu.** Precedente do STJ.

2. Diferentemente, a ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível (art. 37, § 5º, da Constituição).

3. Recurso especial conhecido e parcialmente provido.

(REsp 1185461/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/06/2010, DJe 17/06/2010)

A Corte salientou que, muito embora haja divergência jurisprudencial sobre a questão da prescrição, seu posicionamento é pela individualização deste instituto em virtude do caráter pessoal da pretensão sancionatória. Para tanto foi lembrado Recurso Especial 1088247/PR julgado em 2009, que se segue:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. CORRÉUS. PRESCRIÇÃO. CONTAGEM INDIVIDUAL.

1. Hipótese em que foi proposta Ação Civil Pública por improbidade administrativa contra diversos réus, tendo sido declarada a prescrição quinquenal para a cominação de sanções a um deles, considerando como termo inicial o término do seu cargo comissionado, ressalvada a sua manutenção na lide para fins de ressarcimento ao Erário.

2. Ausência de violação do art. 23, I, da Lei 8.429/1992, o qual não dá guarida à tese recursal, no sentido de que a prescrição deve ser aplicada coletivamente, a partir da saída do último réu do seu cargo.

3. O prazo prescricional deve ser contado individualmente, de acordo com as condições de cada réu, haja vista o disposto no comando legal e a própria natureza subjetiva da pretensão sancionatória e do instituto em tela.

4. Recurso Especial não provido.

(REsp 1088247/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/03/2009, DJe 20/04/2009)

Percebe-se que a divergência dentro da Primeira Seção do STJ revela duas valorizações distintas. Por um lado, ao adotar a contagem coletiva do prazo, a Primeira Turma fundamentou-se no princípio da isonomia entre as partes do processo e, por outro lado, prioriza a necessidade de uma maior eficácia das sanções no combate à improbidade administrativa (maior eficácia da lei) e, conseqüentemente buscou-se alcançar maior efetividade no princípio da moralidade administrativa.

Quanto à Segunda Turma, ao adotar a contagem individual do prazo prescricional, denota-se a defesa dos princípios da Segurança Jurídica e da duração razoável do processo pois, pelo princípio da individualização da pena e em nome da dignidade da pessoa humana, ninguém deve indefinidamente ser objeto de processos estatais.

A divergência em análise remete ao debate ocorrido sobre imprescritibilidade ou não das ações de improbidade que visam o ressarcimento ao erário. O tema, já pacificado pelo STJ em favor da não prescrição, dividiu a opinião de diversos estudiosos. Alguns defendiam a prescritibilidade da pretensão ao ressarcimento segundo entendimento holístico do ordenamento, já os adeptos da imprescritibilidade o faziam em nome da efetividade do princípio da moralidade administrativa. O que vemos, como pano de fundo, é a mesma questão de conflitos entre princípios, como bem expôs Rodolfo Mancuso e Fernanda Tartuce¹⁸.

A segurança jurídica tem status constitucional e busca assegurar a estabilidade nas relações interpessoais. Já a moralidade administrativa, também presente na Lei Maior, constitui sobre-princípio que permeia a Lei n. 8.429/92 e não deve ficar abaixo das outras diretrizes que norteiam a improbidade. Como solucionar o conflito entre princípios?

Temos então entendimentos divergentes que se apóiam sobre princípios de igual magnitude: de um lado a moralidade na administração e do outro a segurança jurídica. Da mesma forma acontece com as teses adotadas pela 1ª e 2ª turma do STJ. Para tentarmos sair desse impasse é necessário buscarmos a própria Constituição como peça chave para o entendimento da interação entre princípios constitucionais.

5. INTERPRETAÇÃO DO ART. 23, I À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A interpretação da Lei de Improbidade Administrativa, mesmo que calcada em princípios constitucionalmente aceitos, não se furta dos anseios sociais na qual se encontra o intérprete. Talvez o posicionamento da Primeira Turma do STJ, no sentido da valorização do princípio da moralidade em desvantagem da segurança jurídica, seja a maneira encontrada por essa Corte de dar à sociedade reais mecanismos de combate ao problema da corrupção.

¹⁸ MANCUSO, Rodolfo, TARTUCE, Fernanda. 2010

No entanto, “a atuação do interprete deve conter-se sempre dentro dos limites e possibilidades do texto legal” (BARROSO, 2004, p. 3) e existem diretrizes de interpretação que devem ser seguidas. Diante da omissão do legislador em detalhar o art. 23, I da Lei 8429/92 quanto à contagem do prazo prescricional resta ao exegeta da lei fazer uma leitura mais ampla do nosso ordenamento. Uma das formas de alcançar esse objetivo seria o confronto da Lei de Improbidade à luz da Lei Fundamental aplicando uma metodologia sistemático-teleológica.

A interpretação sistemática parte do corolário de que existe uma unidade do ordenamento jurídico onde a Constituição é seu principal elemento “porque a ela se reconduzem todas as normas no âmbito do Estado” (BARROSO, 2004, p.136). Já na interpretação teleológica é questão a *ratio legis*, ou seja, o fundamento racional da norma: “As normas devem ser aplicadas atendendo, fundamentalmente, ao seu espírito e à sua finalidade” (*idem*, 2004, p. 138).

Vemos, com isso, que a interpretação do art. 23, inc I não pode ser feita abstraindo-se toda a complexa constelação de direitos e princípios previstos pela Constituição Federal. Devemos, certamente, punir aqueles atos que atentem ao dever de probidade administrativa, mas em consonância com os demais princípios constitucionais. Dentre esses, é importante observar, para o entendimento do tema aqui tratado, o princípio da Segurança Jurídica.

5.1 – O princípio da Segurança Jurídica

O dispositivo constitucional da Segurança Jurídica faz parte do que Luis R. Barroso chama de *princípios constitucionais gerais*, ou *princípios-garantia*, os quais são “importantes especificações dos princípios fundamentais” e definidores de direitos (Barroso, 2004, p. 155). Com efeito, a segurança jurídica encontra-se em filigrana de uma série de direitos e garantias constitucionalmente assegurados como o direito ao contraditório, à celeridade processual e ao devido processo legal.

Esse princípio, assim como o da eficiência - defendido pela 1ª Turma do STJ -, consagra a segurança e a estabilidade das relações jurídicas como direitos e garantias fundamentais. O § 1º do art. 103-A da Constituição Federal, sobre a súmula vinculante, é um exemplo de como a Segurança Jurídica permeia nosso sistema legal.

Art. 103-A. § 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual

entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

Através da segurança jurídica o Estado deve proteger os indivíduos de exposições desnecessárias a processos judiciais indefinidos. A extensão indefinida do processo constituiria um atentado à dignidade da pessoa humana.

A duração indefinida ou ilimitada do processo judicial afeta não apenas e de forma direta a idéia de proteção judicial efetiva, como compromete de modo decisivo a proteção da dignidade da pessoa humana, na medida em que permite a transformação do ser humano em objeto dos processos estatais” (MENDES et al. 2009 p. 545)

Na busca por uma maior efetividade da norma contra a improbidade administrativa, o Estado não pode passar por cima do princípio da Segurança Jurídica por ser este preceito estrutural da interpretação legal. O mesmo objetivo de eficiência pode ser alcançado investindo em outro postulado constitucional que é o da celeridade processual¹⁹. É dever do Estado se equipar de ferramentas legais e ou materiais, fazer uso do planejamento e controle do Poder judiciário, aprovisionando este com pessoas qualificadas e em numero suficiente para atender à população

Entende-se que o princípio da moralidade não foi diminuído pela interpretação da Segunda Turma, mas, ao contrário, foi reforçado quando a Corte lembrou da imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário. Todavia, ela adotou uma exegese mais abrangente da lei, provavelmente seguindo um modelo sistemático e teleológico de interpretação. Tudo isso conduz à levar em consideração todo o arcabouço normativo do qual o princípio da Segurança Jurídica faz parte.

6. SAINDO DA DIVERGÊNCIA: A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE

O princípio da razoabilidade “tem sua origem e desenvolvimento ligados à garantia do devido processo legal” (BARROSO, 2004, p 218) e este surgiu como um instrumento de

¹⁹ CRFB, art 5º LXXVIII

defesa dos direitos individuais face ao arbítrio do poder governamental. Trata-se de um “parâmetro de valoração dos atos do Poder Público para aferir se eles estão informados pelo valor superior inerente a todo ordenamento jurídico: justiça” (*idem*, 2004,p 224).

Como exemplo do controle da ação estatal pelo princípio da razoabilidade vejamos um trecho do HC 106442 de 30/11/2010 do STF onde é questão de ofensa aos postulados constitucionais da individualização da pena e da proporcionalidade visto sob a perspectiva da “proibição do excesso”:

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o HC 97.256/RS, Rel. Min. AYRES BRITTO, reconheceu a inconstitucionalidade de normas constantes da Lei nº 11.343/2006 (Lei de Drogas), no ponto em que tais preceitos legais vedavam a conversão, pelo magistrado sentenciante, da pena privativa de liberdade em sanções restritivas de direitos. – **o Poder Público, especialmente em sede penal, não pode agir imoderadamente, pois a atividade estatal, ainda mais em tema de liberdade individual, acha-se essencialmente condicionada pelo princípio da razoabilidade, que traduz limitação material à ação normativa do Poder Legislativo.** – Atendidos os requisitos de índole subjetiva e os de caráter objetivo, previstos no art. 44 do Código Penal, torna-se viável a substituição, por pena restritiva de direitos, da pena privativa de liberdade imposta aos condenados pela prática dos delitos previstos no art. 33, “caput” e § 1º, e arts. 34 a 37, todos da Lei nº 11.343/2006.

(HC 106442 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 30/11/2010, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 22-02-2011 PUBLIC 23-02-2011). Grifo proposital.

A luz do supramencionado princípio vemos que primeira turma do STJ, ao optar pela contagem coletiva do prazo prescricional, julgou que o “valor superior da justiça” seria melhor alcançado pela da máxima efetividade da ação de improbidade administrativa. Houve então uma tomada de posição volitiva onde o princípio da moralidade e o dever de probidade são itens indispensáveis para a preservação do bem comum.

Quanto ao posicionamento da Segunda Turma do STJ acreditamos que ela tenha considerado o bem comum e a valoração do justo não somente a tutela do patrimônio público mas também, se não mais, a valorização das liberdades e, como corolário dela, da dignidade da pessoa humana.

Assim, mesmo diante dos anseios de toda a sociedade de combater o “problema da corrupção” este combate deve ser feito em harmonia o restante do sistema normativo. A defesa do princípio da moralidade deve andar de par com os direitos e garantias individuais tais como o a Segurança Jurídica.

Além da razoabilidade interna da norma, ou seja, “que diz com a existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins “ (BARROSO, 2004 p.226) deve haver uma razoabilidade externa, isto é, “ sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo Texto Constitucional” (*idem*, 226).

O Princípio da Proporcionalidade, igualmente implícito na Constituição, é outra face da aferição de direitos discutidos na questão do art. 23, I da Lei de Improbidade. Subdividindo-se em critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, a Proporcionalidade permite a ponderação dos princípios em conflito.

Pelo requisito da adequação, mesmo buscando dissuadir a prática de atos de improbidade por meio de uma ação de improbidade mais efetiva, a extensão *ad aeternum* do prazo prescricional não se adequa ao ordenamento brasileiro que garante o devido processo legal estável, célere e com duração razoável para todos.

Pelo requisito da necessidade, o prazo de 5 anos é mais do que razoável para se buscar a condenação dos responsáveis por improbidade, sendo o meio menos gravoso para se atingir os fins visados. Os meios utilizados devem ser os menos onerosos para o cidadão de maneira a encontrar um equilíbrio entre os vários tipos de direito em jogo. O critério da necessidade e da exigibilidade é uma forma como meio de qualificar a razoabilidade-necessidade.

Pela proporcionalidade em sentido estrito “que é a ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se é justificável a interferência na esfera dos direitos dos cidadãos” (BARROSO, 2004, p.229) acreditamos que a flexibilização da contagem do prazo prescricional feriria indiretamente uma série de garantias já consagradas no nosso ordenamento como o princípio da individualização da pena, da segurança jurídica, do devido processo legal.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A vida em comunidade pressupõe regras de conduta e o dever de agir segundo as normas da moral, da lei e dos bons costumes. Por vezes, diante da necessidade de preservar aquilo que é valorado como sendo a ordem social justa para a realização do bem comum (REALE, 1996), o homem cria, através das leis, formas de sanção e de coerção. Temos então a transição de normas da esfera da Moral subjetiva para as regras da esfera do Direito.

Assim acontece com o princípio constitucional da moralidade administrativa. É dever do homem público, e de todos aqueles que agem em nome do Estado, a estrita observância da probidade em suas ações sob pena de sanções legalmente previstas. Em defesa deste princípio a Lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) surgiu como um exemplo emblemático de como o Direito tenta trazer respostas aos anseios da população de combater a má gestão do dinheiro público.

O Poder Judiciário, quando levado à interpretar a *ratio legis* junto à determinado fato social, não é insensível ao chamado da sociedade por mais justiça social. Destarte, a lacuna existente no art. 23, I da lei de improbidade administrativa, quanto ao início da contagem do prazo prescricional com vários réus, levou duas turmas da mesma Corte – o STJ – à conclusões distintas.

A contagem coletiva do início do prazo prescricional na ação com vários réus, ou seja, a partir da saída do último acusado de função ou cargo público, tem o mérito de querer maior eficácia às sanções contra aqueles que fizeram mau uso do patrimônio público para fins pessoais. No entanto, em que pese o fato das normas adquirirem novos sentidos em função de evoluções sociais e históricas, há de se tomar certas precauções antes de inovar por demasiado na interpretação do dispositivo legal.

É preciso manter uma espinha dorsal jurídica quando for o caso de integração da norma e esta é a função da Carta Magna.

O princípio constitucional da Segurança Jurídica é um dos principais legados da sociedade democrática de direito na proteção dos cidadãos contra o arbítrio do poder estatal. O próprio instituto da prescrição surgiu como uma ferramenta em defesa da celeridade e estabilidade das relações jurídicas.

A luz de métodos de interpretação sistemático e teleológico da Constituição bem como com a ajuda dos princípios da razoabilidade-proporcionalidade, implícitos no nosso ordenamento, deve-se entender que a tese defendida pela Segunda Turma do STJ, a saber: que o prazo prescricional previsto no art. 23, I da Lei 8.429/92 deve ser contada individualmente, parece ser a mais conforme com os preceitos defendidos pela Constituição Federal. Ela leva em conta princípios gerais, como o da Segurança Jurídica, definidores de direitos, como o devido processo legal e a prescrição.

8. REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em : 1º de Nov. 2011.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de Janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 1º nov. 2011.

BRASIL. Lei, 8.666 de 21 de Junho de. 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 1º nov. 2011.

BRASIL. **Novo Código Civil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro** 7ª Ed. São Paulo: Saraiva 2009

JOSINO, Miguel e LEITE, Rodrigo. **Análise das Divergências Jurisprudenciais no STF e STJ**. Salvador: Jus Podium, 2010.

LOBO, Arthur Mendes. **A ação prevista na Lei de Improbidade Administrativa – Competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos**. 2007. Disponível em: < www.feb.br/revistafebre/improbidade.pdf>. Acesso em: 03 de novembro 2011.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2008

MANCUSO, Rodolfo, TARTUCE, Fernanda. **Prescreve a pretensão ao ressarcimento por improbidade administrativa?**. Disponível em <www.fernandatartuce.com.br>. Acesso em 10 de novembro de 2011.

MENDES, G.F. et al. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009

NADER, Paulo. **Introdução ao estudo do direito**. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NAUFEL, José. **Novo Dicionário Jurídico Brasileiro**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997

PELUZO, Cesar (Coord.). **Código Civil Comentado: Doutrina e Jurisprudência**. 5ª Ed São Paulo: Manole, 2011

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**, 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 1996