

LIMITAÇÃO PARA PRETENDER RESSARCIMENTO AO ERÁRIO: INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, § 5.º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (CF/1988)

LIMITATION TO CLAIM REIMBURSEMENT TO THE PUBLIC TREASURY: INTERPRETATION OF ARTICLE 37, § 5, OF THE BRAZILIAN FEDERAL CONSTITUTION (CF/1988)

JOÃO GABRIEL CARDOSO DE MELLO

Graduado em Direito e em Psicologia pela Universidade Federal de Santa Catarina.
Assessor jurídico do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.
jgcardosodemello@gmail.com

ÁREA DO DIREITO: Administrativo; Constitucional

RESUMO: Este estudo examina o art. 37, § 5.º, da CF/1988 e o prazo prescricional da pretensão de ressarcimento aos cofres públicos. O dispositivo constitucional foi analisado e interpretado como parte integrante de um sistema jurídico harmonioso para demonstrar o equívoco da tese da imprescritibilidade, mesmo quando o titular é a Administração Pública. Concluiu-se que o preceito constitucional apenas impõe o dever de legalmente estabelecer o prazo prescricional da pretensão punitiva decorrente de improbidade administrativa, sem prejuízo da respectiva pretensão civil de ressarcimento ao erário, cujo lapso prescricional já estava previsto em lei.

PALAVRAS-CHAVE: Prescrição – Pretensão – Prescritibilidade – Ressarcimento – Erário.

ABSTRACT: This study examines article 37, § 5, of the CF/1988 and the limitation period of the claim for reimbursing the public treasury. The constitutional provision has been analyzed and interpreted as part of a harmonious legal system to show the misjudgment in the notion of being not barred by the statute of limitations, even when the holder is the government. It has been concluded that the constitutional provision only imposes the duty of legally establishing the limitation period of a punitive claim arising from misconduct in public office, without prejudice to the respective civil claim of reimbursing the public treasury, whose lapse in the limitation period had already been provided by law.

KEYWORDS: Statute of limitation – Claim – Being time-barred – Reimbursement – Public Treasury.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.



SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. A redação ambígua do art. 37, § 5.º, da CF/1988 e a sua interpretação conforme o ordinário – 3. Interpretação sistemática do art. 37, § 5.º, da CF/1988 – 4. A impossibilidade de exegese no sentido da imprescritibilidade e proposta de interpretação do art. 37, § 5.º, da CF/1988 – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

O tempo é companheiro onipresente. Aparentemente, nada passa incólume por seus efeitos corrosivos. No plano deontológico, contudo, havendo previsão constitucional, essa regra comporta exceção. É o Estado, pois, quem define os contornos jurídicos do tempo, e o faz principalmente por meio da prescrição e da decadência,¹ a fim de consolidar as relações e garantir o direito de defesa e a segurança jurídica na vida em sociedade. Assim, entre atender o interesse de um sujeito inerte no tempo ou o interesse da sociedade em se manter estável, é certo que o ordenamento jurídico preferiu este àquele.

A despeito disso, havia entendimento jurisprudencial de que a parte final do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988) outorgava ao Estado o privilégio de cobrar, sem limite temporal, pelo dano patrimonial a ele causado.² Esse posicionamento decorreria da literalidade do dispositivo constitucional e da importância que o constituinte de 1988 concedeu à coisa pública. Assim, porque considerada inequívoca a redação do referido dispositivo, não caberia exegese em sentido contrário, ainda que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário fosse de encontro à segurança jurídica e ao direito de defesa substancial.

É bem verdade que esse entendimento jamais foi aceito à unanimidade.³ Com acerto, o Supremo Tribunal Federal alterou recentemente o seu posicio-

1. A prescrição está relacionada com os direitos prestacionais, já a decadência com os direitos potestativos. A respeito, ver: AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, v. 744, n. 86, p. 725-750, out. 1997; GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de Improbidade Administrativa: Decadência e Prescrição. *Interesse Público*. Porto Alegre, ano 7, n. 33, p. 55-92, set.-out. 2005.
2. Precedente paradigma: Mandado de Segurança 26.210, julgado em 04.09.2008 sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: [www.stf.jus.br]. Acesso em: 10.03.2016.
3. Sobre o tema, confira-se: CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 27. ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 1014-1015; BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*, 8. ed., rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 680;

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

namo a respeito do tema e fixou em recurso extraordinário julgado com repercussão geral (tema 666) a tese de que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil”.⁴ No entanto, persiste ainda a controvérsia quanto à prescribibilidade da pretensão indenizatória da Administração Pública decorrente de atos de improbidade administrativa e de infrações criminais. Registra-se, por oportuno, que já foi reconhecida a repercussão geral nos Recursos Extraordinários 636.886 e 852.475, no âmbito dos quais se discute a interpretação do art. 37, § 5.º, da CF/1988 – aquele relativo à execução de decisão oriunda do Tribunal de Contas da União e este referente à improbidade administrativa.

A alteração do posicionamento dominante no STF em relação à prescribibilidade do ilícito puramente civil poderá contribuir para que se estenda esse entendimento a todos os demais atos que causam dano ao erário, independentemente de sua natureza.

O objetivo principal ora almejado, portanto, é demonstrar que o ordenamento constitucional não admite a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário. Isso porque: a) por ser a regra, a prescrição deve ser presumida diante de um normativo de conteúdo controverso; b) a imprescritibilidade não se sustenta diante da interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro; c) do disposto no art. 37, § 5.º, não é possível se extrair norma que confira à Administração Pública o privilégio da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento. Sucessivamente, pretende-se propor uma interpretação do art. 37, § 5.º, da CF/1988.

2. A REDAÇÃO AMBÍGUA DO ART. 37, § 5.º, DA CF/1988 E A SUA INTERPRETAÇÃO CONFORME O ORDINÁRIO

No Direito, o excêntrico prevalece apenas quando não há possibilidade de aplicação do comum. Isso porque a regra geral é a expressão da tradição jurídica e, assim sendo, repercute o razoável. As exceções, por outro lado, retratam aspectos que, embora derivados de discriminadores considerados legítimos, são contrários ao que normalmente é visto como justo.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2012, p. 675.

4. Recurso Extraordinário 669.069, julgado em 03.02.2016 sob a relatoria do Ministro Teori Albino Zavascki, publicado em 28.04.2016. Disponível em: [www.stf.jus.br]. Acesso em: 11.05.2016.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

As ressalvas legais refletem o que há de extravagante no ordenamento. Por essa razão, são sempre interpretadas de maneira restrita. Limitam-se à espécie que literalmente visam compreender. Assim, as disposições ordinárias prescindem de menção expressa, pois estão embutidas na *mens legis*; as extraordinárias, por seu turno, sobressaem somente quando inequivocamente extraíveis do texto.

Logo, deve ser conferida interpretação restritiva aos preceptivos legais que estabelecem exceções às regras gerais. Esse cânone interpretativo, positivado no art. 6.º do CC/1916, tem origem no direito romano, segundo a máxima *exceptiones sunt strictissimo interpretationis*, e reflete importante parâmetro para a aplicação do Direito.⁵ Dele decorre, por corolário lógico, outro axioma hermenêutico: “na dúvida, segue-se a regra geral”.⁶ Assim, diante de um preceito de redação duvidosa e/ou ambígua, cabe ao hermenêuta extrair a norma que melhor se coadune com o direito comum, ou seja, cumpre-lhe confirmar a regra geral e afastar a exceção.

Nessa toada, ganha relevo a interpretação que enaltece a prescritibilidade de uma pretensão, em detrimento da que reconhece a sua imprescritibilidade. Aquela é manifestação da tradição jurídica e retrata a regra prevista no ordenamento jurídico brasileiro. Esta, estreme de dúvida, é a exceção.⁷

É que a prescrição “é a exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu, durante certo tempo, que alguma regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação”. Tem, portanto, o efeito de cobrir “a eficácia da pretensão”.⁸ Foi criada “como medida de ordem pública, para que a instabilidade do direito não viesse

5. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 183; MONTEIRO, Washington de Barros; PINTO, Ana Cristina de Barros Monteiro França. *Curso de direito civil: Parte Geral*, v. 1, 44. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 48.

6. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 191.

7. DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*, v. 1, 28. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 447; NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*, 2. ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. RT, 2009, p. 359; BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*, Saraiva, 1988. p. 167; PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante; ALVES, Vilson Rodrigues. *Tratado de direito privado*. t. VI, São Paulo: Bookseller, 2000, p. 100-102.

8. PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante; ALVES, Vilson Rodrigues. *Tratado de direito privado*. t. VI, São Paulo: Bookseller, 2000, p. 100-102.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

a perpetuar-se, com o sacrifício da harmonia social”.⁹ Logo, não há segurança jurídica sem a prescrição. Daí o porquê de ela refletir a regra geral, aquela que emerge perante um preceito de teor duvidoso.

Ademais, a existência de uma pretensão patrimonial imprescritível significaria uma excentricidade ainda maior. É que todos os casos de imprescritibilidade previstos no ordenamento brasileiro (art. 5.º, XLII e XLIV, da CF/1988 e art. 29 do Estatuto de Roma, incorporado pelo Decreto 4.388/2002) estão submetidos ao princípio da personalidade da pena¹⁰ (CF/1988, art. 5.º, XLV), porque relacionados ao poder conferido ao Estado para punir o praticante de uma infração penal (*jus puniendi*). Assim, conquanto imprescritível, o *jus puniendi* não é perpétuo, pois tem termo final: o falecimento do sujeito. Contudo, se imprescritível, a obrigação de indenizar o prejuízo ao erário seria também eterna,¹¹ porque transferível aos herdeiros do devedor na medida de cada quinhão hereditário (CPC/2015, art. 796). Configuraria, em verdade, a única pretensão perpétua prevista no ordenamento. Uma exceção à exceção à regra da prescritibilidade que, só por isso, mereceria interpretação ainda mais restrita.

Dito isso, volta-se ao conteúdo do art. 37, § 5.º, para perquirir se é ele ambíguo/duvidoso ou se é inequívoco quanto ao limite temporal para a cobrança de indenização pelo Estado. Segundo Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹² o “*texto é mal redigido*”. Para Celso Antônio Bandeira de Mello,¹³ a intenção do constituinte é mal expressada. De acordo com Sergio de Andrea Ferreira, o preceito não tem “*dicção das melhores, não restando claro o sentido da cláusula ‘ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento’*”.¹⁴ De fato, basta uma simples leitura para verificar que a redação desse preceito, no mínimo, é inexata. Não fica evidente a intenção do constituinte é tornar “*as respectivas ações de ressarcimento*” imprescritíveis.

9. LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da Prescrição e da Decadência*. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 15-16.

10. BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código Penal Comentado*. 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 280.

11. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1081.

12. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 260.

13. *Curso de Direito Administrativo*, 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1080-1081.

14. FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição*, vol. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991, p. 312.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

Vê-se, então, que o art. 37, § 5.º, está longe de prever indubitavelmente a ressalva à regra da prescritebilitade, sobretudo porque “cumpre opinar pela inexistência da exceção referida quando esta se não impõe à evidência, ou dúvida razoável para sobre a sua aplicabilidade a determinada hipótese”.¹⁵

Aliás, o complemento que tornaria inequívoca a imprescritebilitade não foi contemplado na redação final do art. 37, § 5.º, da CF/1988. Aprovou-se, em seu lugar, uma redação dúbia e sem a menção expressa à imprescritebilitade. Preferiu-se o vazio à clareza. Com efeito, se a imprescritebilitade da pretensão de ressarcimento ao erário fosse deveras almejada pela maioria dos constituintes, a redação inequívoca teria sido mantida, a exemplo das outras hipóteses de imprescritebilitade expressamente previstas no texto constitucional.

Assim, demonstrado que se presume a regra diante da dúvida, que a prescritebilitade das pretensões é a regra e que o conteúdo do art. 37, § 5.º, é duvidoso/ambíguo, a conclusão lógica que emerge é uma só: o ordenamento jurídico brasileiro não autoriza que o Estado exerça a cobrança de seus prejuízos sem limite temporal. Sendo possível extrair do referido dispositivo interpretação que prestigie a sua prescritebilitade, essa “haverá de ser a exegese única a ser perseguida pelo interprete”.¹⁶

3. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ART. 37, § 5.º, DA CF/1988

Não fosse bastante demonstrar que a regra geral da prescritebilitade das pretensões deve sobressair diante de um dispositivo de conteúdo ambíguo, cumpre expor que o privilégio estatal da imprescritebilitade também não encontra consonância com os princípios do sistema constitucional vigente.

Ao confrontar o teor do art. 37, § 5.º, da CF/1988 com o princípio da segurança jurídica, percebe-se que a única interpretação possível é aquela que confirma a regra geral da prescritebilitade.¹⁷ Veja: a segurança jurídica pressupõe a previsibilidade dos negócios e de seus efeitos, a fim de garantir uma vida sem

15. MAXIMILIANO, Carlos. *Heremênutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 193.

16. FERRAZ, Luciano. Segurança Jurídica Positivada: Interpretação, Decadência e Prescritebilitade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 22, jun.-jul.-ago. 2010, p. 19. Disponível em: [www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf]. Acesso em: 10.03.2016.

17. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 1254.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

expectativas frustradas.¹⁸ Evidentemente, se imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário, não teria como se antever com razoável exatidão as possíveis consequências dos atos negociais, pois o Estado poderia exigir a qualquer tempo o cumprimento de uma obrigação, ainda que contraída há muitos anos, reduzindo o poder de o devedor satisfazer os seus débitos.

A dissonância entre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e a segurança jurídica fica ainda mais evidente quando considerado que o débito, por ser patrimonial, seria transmissível por sucessão, o que tornaria factível a esdrúxula hipótese de o Estado ingressar legitimamente na esfera jurídica de um devedor em razão de um débito desconhecido, porque contraído gerações atrás. Isso, além de ser desarrazoado, praticamente derroga a segurança jurídica do ordenamento.

Do mesmo modo, quando o art. 37, § 5.º, é interpretado à luz do contraditório e da ampla defesa, fica bastante evidente que a imprescritibilidade não tem cabimento. É que o contraditório e a ampla defesa, quando vistos no seu caráter substancial, significam a real possibilidade de influenciar na decisão jurisdicional. Devem, portanto, ser salvaguardados também antes de formada a relação processual, de modo a garantir que o jurisdicionado tenha condição de provar os fatos de seu interesse.¹⁹

No entanto, essa efetiva influência fica por demais prejudicada se houver no ordenamento uma pretensão imprescritível, porque a passagem do tempo relaciona-se de maneira inversa com a possibilidade de se manter provas capazes de impedir, modificar ou extinguir o direito vindicado pelo suposto credor. Ou seja, quanto maior for o tempo entre o ato ilícito e a exigibilidade da sua indenização, menores serão as chances de o demandado ainda ter provas em seu favor. Toda decisão prolatada nesse contexto seria materialmente inconstitucional, por não observar o contraditório e a ampla defesa na sua esfera substancial.

Por esse motivo, Celso Antônio Bandeira de Mello passou a rejeitar a tese da imprescritibilidade, sustentando que com ela “restaria consagrada a mini-

18. SILVA, José Afonso da. *Constituição e Segurança Jurídica*. In: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 17.

19. BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil*, v. 1. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 150.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

mização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado dano ao erário”. Segundo o autor, “ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de um prazo razoável, de regra não demasiadamente longo”.²⁰

No mais, Antônio Luís da Câmara Leal já ensinava que a prescrição tem como função proteger a sociedade do sujeito que ilicitamente aguarda o decurso do tempo e o inerente desvanecimento da prova para locupletar-se indevidamente.²¹ Portanto, essa evidente possibilidade de abuso de direito que a tese de imprescritibilidade permite já bastaria para a sua rejeição.

Na tentativa de desviar dessa patente incongruência entre a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário e o direito de defesa do suposto devedor, José Afonso da Silva entende que apenas a pretensão cognitiva prescreve, mas não a executiva.²² Contudo, não se pode olvidar que a execução de um crédito fazendário não é uma faculdade do agente público, mas um dever. Sua atuação, aliás, é norteadada pelos princípios da eficiência e da impessoalidade, e ambos são violados se for permitido que um crédito já reconhecido não seja executado pela Administração Pública. Note: no caso de ser imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário, essa dívida poderá não ser cobrada, mas isso não seria motivo suficiente para punição do agente que deixou de exigí-la, porque, em última análise, a pretensão fazendária não estaria prescrita.

A reprovável atitude do agente público, que deixou de exigir o ressarcimento aos cofres públicos, jamais seria considerada um ato ímprobo,²³ porque sua ilicitude estaria velada pelo manto da imprescritibilidade. Ou seja, se essa pretensão indenizatória for imprescritível, nunca se configuraria o enriquecimento ilícito daquele que não realizou o ressarcimento de um dano ao erário. Por outro lado, se prescritível, o crédito público tornar-se-ia inexigível em determinado momento, de modo que poderia ser definitivamente caracterizado o enriquecimento ilícito do causador do ato lesivo e, por conseguinte, a tipicidade do ato do agente público.

20. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1081.

21. *Da Prescrição e da Decadência*. 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982, p. 18.

22. *Comentário Contextual à Constituição*. 7. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 354.

23. Nos termos do art. 10, XII, da Lei 8.429/1992, segundo o qual constitui ato de improbidade administrativa o ato de “permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente” em prejuízo da Administração Pública.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

Ainda analisando o art. 37, § 5.º, da CF/1988, conforme os princípios que formam o arcabouço constitucional, vê-se que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento não é a interpretação que melhor se conforma com a valorização dos interesses coletivos. Isso porque não é proporcional defender a imprescritibilidade dessa pretensão como forma de proteger o erário em detrimento dos direitos fundamentais dos cidadãos.

Segundo Virgílio Afonso da Silva, a proporcionalidade “é uma regra de interpretação e aplicação do direito” que tem como objetivo “fazer com que nenhuma restrição a direitos fundamentais tome dimensões desproporcionais”; sua aferição se dá por meio de três sub-regras: adequação (se o ato atinge o fim almejado), necessidade (se o ato que atinge o fim almejado é o que menos restringe um direito fundamental) e proporcionalidade em sentido estrito (se o benefício advindo do ato justifica a restrição a um direito fundamental que dele decorre).²⁴ Ora, se o fim visado é a proteção ao patrimônio público, há, de início, dúvida se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário passaria pelo exame da adequação – pois, como já visto, essa eternização pode dar ensejo à leniência dos agentes responsáveis.

De toda sorte, por certo que não é ela necessária à proteção da coisa pública, uma vez que outras medidas poderiam proteger os cofres públicos sem ocasionar os prejuízos que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento traz. Nesse sentido, Fábio Medina Osório defende que, em vez de tornar imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário, deveriam ser estabelecidos prazos prescricionais mais longos para o exercício dessa pretensão.²⁵

Além disso, os malefícios advindos da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário (ofensa à segurança jurídica e ao direito de defesa substancial, por exemplo) não justificam a suposta proteção aos cofres públicos que dela decorreria. É que a imprescritibilidade traz em seu bojo mais problemas para a vida em sociedade do que o eventual prejuízo com um dano patrimonial não ressarcido ao erário porque prescrito. Não satisfaz, assim, a proporcionalidade em sentido estrito.

No mais, a atividade administrativa deve atenção inexorável à valorização dos direitos fundamentais.²⁶ Assim, a proteção ao patrimônio público não pode

24. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*. vol. 798, p. 23-50, 2002, p. 24 e 34.

25. *Direito Administrativo Sancionador*, 2. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Ed. RT, 2005, p. 540.

26. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 7 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 131.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

se sobrepor ao direito subjetivo que o administrado tem de viver em uma sociedade na qual ele pode prever com razoável segurança as consequências jurídicas de seus atos.

Enfim, “o sistema jurídico é um todo harmonioso que não admite contradições, e a imprescritibilidade, sem limites, seria uma delas”,²⁷ porque incompatível com os princípios da segurança jurídica, do contraditório, da ampla defesa (e, por consequência, com o devido processo legal), da eficiência e da impessoalidade, além de não ser medida proporcional para proteger o interesse coletivo.

4. A IMPOSSIBILIDADE DE EXEGESE NO SENTIDO DA IMPRESCRITIBILIDADE E PROPOSTA DE INTERPRETAÇÃO DO ART. 37, § 5.º, DA CF/1988

Para se interpretar o art. 37, § 5.º, é pertinente atribuir valor “a todos os vocábulos e, principalmente, a todas as frases, para achar o verdadeiro sentido do texto”.²⁸ Além disso, seria imprudente utilizar métodos hermenêuticos distintos em partes integrantes de um mesmo dispositivo. Assim, se a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário está lastreada em uma suposta literalidade da parte final do preceito,²⁹ a sua parte inicial também deveria ser interpretada conforme esse mesmo raciocínio.

Muito bem. A parcela inicial do preceito em tela dispõe que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário”. Perceba: não tratou de dano à Administração, ao Estado ou à República (conceitos mais abertos e abstratos que, se fosse o caso, ampliariam o escopo do art. 37, § 5.º, para abarcar a ofensa aos cofres públicos, aos princípios constitucionais e o locupletamento ilícito sem dano patrimonial ao Estado). Tampouco há distinção literal entre a pretensão punitiva (administrativa), criminal ou civil. Portanto, *literalmente*, essa parte do art. 37, § 5.º, versa expressamente sobre o ilícito praticado por agente público que ofende o erário e a necessidade de a lei estabelecer o prazo prescricional da pretensão que dele decorre.

27. NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 190.

28. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 204.

29. E nem sequer poderia ser outro o fundamento, já que a imprescritibilidade é uma exceção que somente sobressairia se inequivocamente extraível do texto.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

Por outro lado, é sabido que a prescrição atinge a pretensão nascida da violação de um direito (Código Civil, art. 189) e não a própria ação processual, esta um direito subjetivo, autônomo, abstrato, fundamental e intangível, consagrado pelo princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário (art. 5.º, XXXV, da CF/1988).³⁰ Ou seja, para quem entende que existe um complemento implícito que tornaria inequívoca a imprescritibilidade, o termo “ação”, inscrito na parcela final do art. 37, § 5.º, da CF/1988, tem que ser lido como “pretensão”, pois é este o instituto que sofre os efeitos do fenômeno prescritivo.

Seguindo essa linha de entendimento, a tese da imprescritibilidade enfrenta uma barreira semântica intransponível. Veja: se defender a imprescritibilidade pressupõe a interpretação literal do art. 37, § 5.º, então, há nele contradição, na medida em que o constituinte teria imposto à lei o dever de dispor sobre a prescrição da pretensão decorrente de ilícito praticado por agente público (sem distinção entre a pretensão punitiva ou indenizatória), mas teria declarado que a pretensão indenizatória seria imprescritível.

Vê-se, portanto, que a imprescritibilidade não é a melhor exegese a ser extraída do art. 37, § 5.º da CF/1988. Tampouco a sua literalidade é suficiente para extrair o sentido da norma nele disposta. Qual seria, então, o sentido desse mal redigido dispositivo?

Primeiramente, não há como ignorar o elemento topológico. O art. 37, § 5.º encontra-se situado no Título III (Da Organização do Estado), Capítulo VII (Da Administração Pública), da CF/1988. O art. 37 define os contornos jurídicos da atuação da Administração Pública e daqueles que com ela tenham vínculo administrativo específico. No seu *caput* constam os princípios que regem essa matéria (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e os seus parágrafos servem para complementar a norma nele enunciada ou para ressalvá-la, não para inová-la ou contradizê-la.

Com acerto, por exemplo, o parágrafo quarto pormenorizou o princípio da moralidade e trouxe o rol de possíveis sanções decorrentes de atos de improbidade administrativa. A interpretação do parágrafo quinto também não se distancia do assunto versado no *caput* (atividade administrativa). Assim, ilícitos civis e/ou penais, praticados por particulares sem vínculo especial com a Administração, por serem matérias completamente estranhas ao *topos* em que

30. GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte geral*, vol. 1, 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2012, p. 576; DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*, v. 1, 28. ed., São Paulo: Saraiva, 2011, p. 427.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

localizado o dispositivo em comento (sabidamente reservado à Administração Pública), não estão abarcados nessa parte do texto constitucional.

A propósito, em todas as oportunidades que o constituinte originário utilizou o termo “*agente*” como pessoa física ele o fez no sentido de agente público (sujeito com algum vínculo especial com a Administração Pública).³¹ Quando a CF/1988 se refere à universalidade de indivíduos, sem distinção, usa o termo “*pessoa*”. O mesmo ocorre no art. 37, § 5.º. Assim, o constituinte foi cauteloso, porém redundante, pois agente público é gênero no qual servidor é espécie.³²

Nessa toada, o art. 37, § 5.º, cuida apenas das condutas realizadas por “*qualquer agente [público], servidor ou não*”, e não por particulares. Noutras palavras: trata de atos de improbidade administrativa.

A par disso, impõe-se considerar que “as expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis”.³³ Essa carga mínima de utilidade somente seria concebível se o ilícito a que alude o art. 37, § 5.º, da CF/1988 for aquele caracterizado como de improbidade administrativa. Isso porque era completamente desnecessário estabelecer prazos de prescrição para os ilícitos de natureza puramente penal ou civil, bem como para os administrativos em geral, uma vez que esses já tinham a sua prescrição há muito disciplinada pelas respectivas leis infraconstitucionais (Código Penal, Código Civil e tantas outras leis regulamentadoras de sanções administrativas, como, por exemplo, a Lei 1.711/1952 – antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União).

Situação distinta se tinha com relação à improbidade administrativa, categoria de ilícito que praticamente foi inaugurada em 1988. Até então, os textos constitucionais não tratavam do gênero “*improbidade administrativa*”. Limitavam-se a censurar especificamente o locupletamento injustificado e o dano ao erário no exercício da função pública³⁴ e a estabelecer a probidade como parâmetro de aferição de crime de responsabilidade. Além disso, a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 também previam a hipótese de a lei estatuir casos de inelegibilidade para preservar a probidade administrativa.

31. Ver, a propósito: art. 5.º, LXIX; art. 37, XI, §§ 5.º e 6.º; art. 141; art. 151, II.

32. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 251.

33. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 204.

34. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*, 7 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 263.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

Assim, ao apenas trazer as possíveis sanções ao ato de improbidade administrativa (§ 4.º), a CF/1988 foi vanguardista e conferiu maior liberdade ao legislador para dispor acerca dos fatos geradores de improbidade administrativa.³⁵ Outorgou-lhe, por corolário, a incumbência de disciplinar os pormenores da novel matéria, inclusive os prazos de prescrição.

A mesma conclusão se obtém ao pesquisar as bases históricas do processo constituinte. A improbidade administrativa, denominada à época de corrupção administrativa, foi trazida no art. 80 do Anteprojeto de junho de 1987. O *caput* desse dispositivo³⁶ correspondia ao que está hoje positivado no art. 37, § 4.º, da CF/1988; já o § 2.º assim dispunha: “são imprescritíveis os ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário, bem como as respectivas ações de ressarcimento”.³⁷ O art. 80 do Anteprojeto deu lugar ao art. 43 do Substitutivo 2 da Comissão de Sistematização,³⁸ o qual trazia em seu § 3.º a redação equivalente ao atual art. 37, § 4.º, e em seu § 4.º 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, que serão imprescritíveis”. A mesma redação foi mantida no art. 44, § 4.º, do Projeto A, aprovado pelo Plenário da Assembleia Constituinte em 24.11.1987. A partir daí, todavia, a parte final (“*que serão imprescritíveis*”) foi suprimida de todos os projetos levados ao sufrágio dos constituintes, culminando na atual redação do art. 37, § 5.º.³⁹

Dessa síntese histórica é possível extrair que tanto o § 4.º quanto o § 5.º do art. 37 da CF/1988 tem a mesma origem histórica. Estão, como sempre estiveram, interligados. Ambos tratam da improbidade administrativa. O primeiro

35. *Idem*, *ibidem*.

36. Art. 80. Os atos de corrupção administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos de cinco a dez anos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento do erário, sem prejuízo da ação penal correspondente.

37. Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: [www.camara.gov.br]. Acesso em: 20.09.2016.

38. Art. 43. A administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, exigindo-se, salvo na hipótese de rescisão do contrato, como condição de validade dos atos administrativos, a motivação suficiente e, como requisito de sua legitimidade, a razoabilidade.

39. LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*, Brasília: Senado Federal, 2013, p. 141.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

trouxe as possíveis sanções ao ato improprio; o segundo, o dever de a lei estabelecer os respectivos prazos prescricionais.

Também desse escorço histórico se pode verificar que inicialmente os constituintes visavam impor a pecha da imprescritibilidade aos “*ilícitos praticados por qualquer agente, servidor público ou não, que causem prejuízo ao erário, bem como [às] respectivas ações de ressarcimento*” (Anteprojeto, art. 80, § 2.º). A princípio, portanto, o objetivo era tornar imprescritíveis todas as pretensões decorrentes de atos de improbidade administrativa (então denominada corrupção administrativa), fossem elas punitivas ou indenizatórias. No Substitutivo 2 manteve-se a imprescritibilidade apenas das pretensões indenizatórias decorrentes de atos ímprobos; as punitivas deveriam ter a prescrição regulamentada por lei (art. 43, § 4.º). Contudo, ao cabo da Assembleia Constituinte a imprescritibilidade também não foi mantida para as pretensões indenizatórias, o que culminou na atual redação do art. 37, § 5.º, da CF/1988.⁴⁰

Nesse cenário, melhor se coaduna com o espírito constitucional a interpretação que entende ter o art. 37, § 5.º, a mesma construção agregadora utilizada no § 4.º. Ambos colocam em relevo a independência das instâncias puramente penal e civil em relação à improbidade administrativa – esta a única que devesse necessitava de novel regulamentação legislativa. Note: o § 4.º do referido dispositivo prevê as possíveis sanções relativas à improbidade administrativa, sem prejuízo da responsabilidade criminal. O § 5.º, por sua vez, impõe à legislação infraconstitucional o dever de regular o prazo prescricional da pretensão punitiva decorrente de ato de improbidade administrativa que cause dano ao erário, sem prejuízo⁴¹ da respectiva pretensão de ressarcimento (puramente civil), cujo prazo prescricional não precisaria com aquele coincidir, tampouco necessitaria ser objeto de nova disposição legal, porquanto já disciplinada pelo ordenamento recepcionado pela CF/1988.⁴²

40. Sobre a interpretação histórica do art. 37, § 5.º, da CF/1988, ver FERREIRA, Sérgio de Andréa, Comentários à Constituição. v. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991, p. 313.

41. Arrisca-se a dizer que no art. 37, § 5.º, o constituinte, por capricho estético, utilizou o termo “ressalvadas” para evitar a repetição da expressão “sem prejuízo” que havia sido empregada no art. 37, § 4.º. Foi exatamente essa a interpretação dada pelos responsáveis em traduzir o texto constitucional para a língua inglesa (“the law shall establish the limitations for illicit acts, performed by any agente, whether or not a Government employee, which cause losses to the Public Treasury, without prejudice to the respective claims for reimbursement”). BRASIL, 2016. Disponível em: [http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution]. Acesso em: 10.05.2016.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

5. CONCLUSÃO

Buscou-se demonstrar no presente trabalho que o ordenamento constitucional brasileiro não admite a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário. Em resumo, concluiu-se que:

a) o art. 37, § 5.º, da CF/1988 não afirma categoricamente que a pretensão de ressarcimento ao erário é imprescritível. Assim, impõe-se confirmar a regra da prescritibilidade das pretensões e afastar a exceção da imprescritibilidade, porquanto esta somente se sobrepõe àquela em preceitos nos quais a excentricidade é inequívoca;

b) a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário viola os princípios da segurança jurídica, do contraditório, da ampla defesa, da eficiência e da impessoalidade, além de não ser medida proporcional para proteger o patrimônio público, de sorte que, ao interpretar o art. 37, § 5.º, da CF/1988 como parte indissociável de um sistema harmônico e unitário, a única exegese possível é aquela que rejeita a imprescritibilidade;

c) se defender a imprescritibilidade pressupõe a interpretação literal do art. 37, § 5.º, então, há nele contradição, na medida em que o constituinte teria imposto à lei o dever de dispor sobre a prescrição da pretensão decorrente de ilícito praticado por agente público (sem distinção entre a pretensão punitiva ou indenizatória), mas teria declarado que a pretensão indenizatória seria imprescritível;

d) afastada a imprescritibilidade, a interpretação que melhor se coaduna com o art. 37, § 5.º, da CF/1988 e com o sistema constitucional é aquela que,

-
42. Nesse sentido, ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 1080-1081; COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/1999). *Revista da Procuradoria-Geral do Estado* [do Rio Grande do Sul]. Porto Alegre. v. 27, n. 57, p. 33-75, 2003, p. 72; FERREIRA, Sérgio de Andréa, *Comentários à Constituição*, v. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991, p. 313; TOURINHO, Rita. A Prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*. Salvador, n. 12, p. 01-08, out.-nov.-dez., 2007, p. 6; GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de Improbidade Administrativa: Decadência e Prescrição. *Interesse Público*. Porto Alegre, ano 7, n. 33, p. 55-92, set.-out. 2005, p. 14. Na mesma linha se manifestou o Ministro Marco Aurélio de Mello ao divergir da maioria no Mandado de Segurança n. 26.210, julgado em 04.09.2008 sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski. Disponível em: [www.stf.jus.br]. Acesso em: 10.03.2016.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

a exemplo do que consta no art. 37, § 4.º, prioriza a independência da responsabilidade puramente civil, penal e administrativa em relação à improbidade administrativa, esta uma categoria de ilícito que, diferentemente daquelas, carecia de veras de regulamentação infraconstitucional. Assim, o art. 37, § 5.º, da CF/1988 impõe à legislação infraconstitucional o dever de regular o prazo prescricional da *pretensão punitiva* decorrente de ato de improbidade administrativa que cause dano ao erário, sem prejuízo⁴³ da respectiva *pretensão de ressarcimento* (puramente civil), cujo prazo prescricional não precisaria com aquele coincidir, tampouco necessitaria ser objeto de nova disposição legal, porquanto já disciplinada pelo ordenamento recepcionado pela CF/1988.

Em síntese: considerando a interpretação sistemática e a histórica, o local que o dispositivo se encontra e a regra hermenêutica de que se presume a regra diante de um preceito de conteúdo ambíguo, todos os caminhos levam a conclusão de que o art. 37, § 5.º, da CF/1988 não autoriza a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário, seja qual for a sua origem.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM FILHO, Agnelo. Critério científico para distinguir a prescrição da decadência e para identificar as ações imprescritíveis. *Revista dos Tribunais*, v. 744, n. 86, p. 725-750, out. 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. Saraiva, 1988.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Código Penal Comentado*, 7. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm]. Acesso em: 10.05.2016.

_____. *Constituição (1988)*. Constitution of the Federative Republic of Brazil: constitutional text of October 5, 1988, with the alterations introduced by Constitutional Amendments no. 1/1992 through 64/2010 and by Revision

43. Arrisca-se a dizer que no art. 37, § 5.º, o constituinte, por capricho estético, utilizou o termo “ressalvadas” para evitar a repetição da expressão “sem prejuízo” que havia sido empregada no art. 37, § 4.º. Foi exatamente essa a interpretação dada pelos responsáveis em traduzir o texto constitucional para a língua inglesa (“the law shall establish the limitations for illicit acts, performed by any agente, whether or not a Government employee, which cause losses to the Public Treasury, without prejudice to the respective claims for reimbursement” (BRASIL, 2016. Disponível em: [http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution]. Acesso em: 10.05.2016.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

- Constitutional Amendments no. 1/1994 through 6/1994. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: [<http://english.tse.jus.br/arquivos/federal-constitution>]. Acesso em: 10.05.2016.
- _____. Senado Federal. Bases da Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Disponível em: [www6g.senado.gov.br/apem/search]. Acesso em: 10.03.2016.
- BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso Sistematizado de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Direito Processual Civil*, v. 1. 5. ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2011.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal Anotada*, 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*, 24. ed., rev., amp. e atual., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/1999). *Revista da Procuradoria-Geral do Estado [do Rio Grande do Sul]*. Porto Alegre. vol. 27, n. 57, p. 33-75.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil*, vol. 1. 28. ed., São Paulo: Saraiva, 2011.
- FERRAZ, Luciano. Segurança Jurídica Positivada: Interpretação, Decadência e Prescritibilidade. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)*, Salvador, n. 22, jun.-jul.-ago. 2010. Disponível em: [www.direitodoestado.com/revista/RERE-22-JUNHO-2010-LUCIANO-FERRAZ.pdf]. Acesso em: 10.03.2016.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. *Comentários à Constituição*, vol. 3. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1991.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*, 7. ed., rev. e atual., Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*, 7 ed., rev., ampl. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013.
- GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Parte geral*, vol. 1. 10. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação de Improbidade Administrativa: Decadência e Prescrição, *Interesse Público*. Porto Alegre, ano 7, n. 33, p. 55-92, set.-out. 2005.
- LEAL, Antônio Luís da Câmara. *Da Prescrição e da Decadência*, 4. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1982.
- LIMA, João Alberto de Oliveira; PASSOS, Edilenice; NICOLA, João Rafael. *A gênese do texto da Constituição de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2013.

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.

- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 30. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2013.
- MONTEIRO, Washington de Barros; PINTO, Ana Cristina de Barros Monteiro França. *Curso de direito civil: Parte Geral*, v. 1. 44. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal Comentada e Legislação Constitucional*, 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Ed. RT, 2009.
- NASSAR, Elody. *Prescrição na Administração Pública*, São Paulo: Saraiva, 2004.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*, 2. ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Ed. RT, 2005.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante; ALVES, Vilson Rodrigues. *Tratado de direito privado*. t. VI, São Paulo: Bookseller, 2000.
- SILVA, José Afonso da. *Constituição e Segurança Jurídica*. In: ROCHA, Carmén Lúcia Antunes (Org.). *Constituição e Segurança Jurídica: Direito Adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. 2. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- _____. *Comentário Contextual à Constituição*, 7. ed., atual., São Paulo: Malheiros, 2010.
- _____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 35. ed., rev. e atual., São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O proporcional e o razoável. *Revista dos Tribunais*, vol. 798, p. 23-50, 2002.
- TOURINHO, Rita. A Prescrição e a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 12, p. 01-08, out.-nov.-dez. 2007.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- Posicionamento do TCU sobre a "imprescritibilidade" das medidas ressarcitórias (comentário ao Acórdão 5928/2016 – 2.ª Câmara do TCU), de Daniel Siqueira Borda – *ReDAC* 26/153-172 (DTR\2016\23031);
- Prescrição da pretensão de ressarcimento de dano causado ao erário, de Marcelo Santiago de Padua Andrade – *RePro* 197/145-162 (DTR\2011\1797); e
- Reconhecimento antecipado da prescrição da pretensão punitiva, de Maurício Antonio Ribeiro Lopes – *RT* 724/522 (DTR\1996\114).

MELLO, João Gabriel Cardoso de. Limitação para pretender ressarcimento ao erário: interpretação do art. 37, § 5.º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CF/1988). *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. vol. 27. ano 4. p. 135-152. São Paulo: Ed. RT, nov.-dez. 2016.