



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
CURSO DE DIREITO

SEBASTIÃO MARCOS GÁSPIO FREIRE FILHO

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL DO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475 NOS INQUÉRITOS
CIVIS PÚBLICOS**

Palmas/TO
2020

SEBASTIÃO MARCOS GÁSPIO FREIRE FILHO

**CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL DO
RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475 NOS INQUÉRITOS
CIVIS PÚBLICOS**

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Vinícius Pinheiro Marques

Palmas/TO
2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

F866c Freire Filho, Sebastião Marcos Gáspio.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO 852.475 NOS INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS. /

Sebastião Marcos Gáspio Freire Filho. – Palmas, TO, 2020.

34 f.

Artigo de Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2020.

Orientador: Vinicius Pinheiro Marques

1. Direito Administrativo. 2. Improbidade administrativa. 3.
Imprescritibilidade. 4. Ações ressarcitórias. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

SEBASTIÃO MARCOS GASPIO FREIRE FILHO

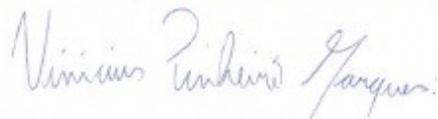
CONSIDERAÇÕES SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475 NOS INQUÉRITOS CIVIS PÚBLICOS

Artigo foi avaliada(o) e apresentada (o) à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito para obtenção do título de Bacharel e aprovada (o) em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

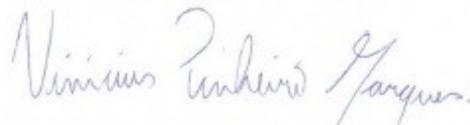
Data de aprovação 03 / 12 / 2020



Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques, UFT



Prof.ª Dra. Renata Rodrigues de Castro Rocha, UFT



Prof. Dr. Sergio Augusto Pereira Lorentino, UFT

Palmas, 2020

*À minha amada “vovó” Nirsony (in
memoriam) que apesar das adversidades
moveu o mundo para garantir meu acesso ao
Ensino Superior.
Ao meu “vovô” Romaim, que me acompanhou
nessa tão extenuante e enriquecedora jornada
acadêmica.*

AGRADECIMENTOS

A Universidade Federal do Tocantins, que há duas décadas garante o acesso ao ensino público de inquestionável qualidade e tanto contribui para o desenvolvimento da pesquisa e extensão.

Aos meus professores do Curso de Direito da UFT, verdadeiros mestres e amigos que com tanto empenho guiam o processo de produção de conhecimento.

Ao meu orientador, o prof. Dr. Vinícius Pinheiro Marques, que com paciência e presteza conduziu a elaboração do presente artigo.

Aos servidores da Coordenação do Curso de Direito da UFT, tão solícitos e sempre dispostos a nos auxiliar durante os percalços da graduação.

RESUMO

O presente artigo busca analisar os aspectos da tese de repercussão geral elaborada pelo Supremo Tribunal Federal a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 852.475, que consolidou a interpretação do artigo 37, §5 da Constituição Federal no sentido da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário quando o dano é proveniente de ato doloso de improbidade administrativa. Esta análise será conduzida a partir do estudo dos argumentos que fundamentaram a decisão e seus antecedentes jurisprudenciais. Também será estudado os possíveis efeitos da referida tese na atuação do Ministério Público, em especial nos inquéritos civis voltados a investigação dos atos ímprobos e sobre o posicionamento dos Conselhos Superiores ao se depararem com o impasse interpretativo da norma contida no artigo 37, §5 da Constituição. Por fim, apresenta-se a controvérsia sobre o conflito entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da supremacia do interesse público, que não restou solucionada pela tese de repercussão geral. A partir destas análises, conclui-se que os efeitos da referida tese não afetam de modo substancial os inquéritos civis conduzidos Ministério Público, visto que antes da consolidação jurisprudencial expressa pelo STF, os Conselhos Superiores já se orientavam pelo ajuizamento da ação civil ressarcitória ainda que constatado a prescrição das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras-chaves: Improbidade administrativa. Imprescritibilidade. Ações ressarcitórias. Interesse Público. Segurança Jurídica.

ABSTRACT

This article seeks to analyze the aspects of the general repercussion thesis elaborated by the Supreme Federal Court based on the judgment of Extraordinary Appeal 852.475, which consolidated the interpretation of Article 37, §5 of the Federal Constitution in the sense of the imprescriptibility of actions for reimbursing the treasury when the damage comes from a willful act of administrative improbity. This analysis will be conducted based on the study of the arguments that supported the decision and its jurisprudence background. It will also be studied the possible effects of the aforementioned thesis on the work of the Public Prosecutor, especially in civil investigations aimed at investigating improbity acts and on the position of the Superior Councils when faced with the interpretive impasse of the rule contained in article 37, §5 of Constitution. Finally, there is the controversy about the conflict between the principle of legal certainty and the principle of the supremacy of the public interest, which has not yet been resolved by the general repercussion thesis. Based on these analyzes, it is concluded that the effects of the aforementioned thesis do not substantially affect the civil investigations conducted by the Public Prosecutor's Office, since before the jurisprudence consolidation expressed by the STF, the Superior Councils were already guided by the filing of the civil lawsuit, even though verified the prescription of the sanctions provided for in the Administrative Improbity Law.

Key-words: Administrative improbity. Imprescriptibility. Compensation and reimbursement lawsuit. Public interest. Legal certainty.

LISTA DE SIGLAS

CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
CSMP/CE	Conselho Superior do Ministério Público do Ceará
CSMP/PI	Conselho Superior do Ministério Público do Piauí
CSMP/RS	Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul
CSMP/SP	Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo
CSMP/TO	Conselho Superior do Ministério Público do Tocantins
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
MPCE	Ministério Público do Ceará
MPPI	Ministério Público do Piauí
MPRS	Ministério Público do Rio Grande do Sul
MPSP	Ministério Público de São Paulo
MPTO	Ministério Público do Tocantins
MS	Mandado de Segurança
N.	Número
PPGCom	Programa de Pós-Graduação em Comunicação e Sociedade
REx	Recurso Extraordinário
STF	Supremo Tribunal federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS.....	11
2.1	Antecedentes normativos.....	12
2.2	Improbidade administrativa como decorrência da constituição de 1988.....	14
2.3	Aspectos Jurisprudenciais.....	15
3	EFEITOS DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475.....	18
3.1	Nos inquéritos civis públicos.....	20
3.1.1	Jurisprudência interna dos Conselhos Superiores dos Ministérios Públicos estaduais sobre o artigo 37, §5º da Constituição Federal de 1988.....	22
3.1.2	A compatibilidade entre o exercício da independência funcional e o princípio da indisponibilidade do interesse público.....	24
4	CONTROVÉRSIAS SUSCITADAS A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475.....	26
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	30
6	REFERÊNCIAS.....	32

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo aborda como tema principal a repercussão geral do Recurso Extraordinário 852.475, que solidificou a interpretação do artigo 37, §5 da Constituição Federal a partir da elaboração da tese que define como imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário quando o dano a ser reparado decorrer da prática de atos de improbidade dolosa. A partir da análise da tese, bem como dos argumentos que a fundamentam, serão apresentadas algumas considerações pertinentes relacionadas aos efeitos da nova orientação jurisprudencial na atuação extrajudicial do Ministério Público e também sobre os aspectos axiológicos que permeiam a discussão sobre o potencial conflito principiológico manifesto na tese de repercussão geral discutida.

Tal discussão é de grande valia, pois desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 o impasse interpretativo quanto aos comandos apresentados no texto do artigo 37, §5 esteve presente nos debates doutrinários, acadêmicos e nos Tribunais Superiores e, ao passo que a tese pacificou a interpretação conferida ao artigo, também suscitou novos questionamentos sobre seus possíveis efeitos jurídicos, em especial quanto a atuação do Ministério Público na qualidade de responsável por promover o inquérito civil e a respectiva ação civil pública de ressarcimento ao erário. Também urge ao debate as questões pertinentes sobre o conflito entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da supremacia do interesse público, visto que embora a tese seja válida e capaz de produzir efeitos, a Suprema Corte adotou como elemento basilar da tese a vontade do poder constituinte.

Portanto, busca-se apresentar os possíveis efeitos do reconhecimento da imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, em especial nos procedimentos extrajudiciais do Ministério Público, uma vez que as ações ressarcitórias movidas pela instituição dependem dos elementos colhidos no âmbito dos inquéritos civis e, ante a controvérsia jurisprudencial sobre o alcance da prescrição ou não dessas ações, tais procedimentos poderiam resultar no arquivamento fundamentado na prescrição da pretensão ressarcitória ou no ajuizamento da ação civil pública para ressarcir o erário.

Ademais, apesar de não ser o argumento central que orientou a Suprema Corte para o entendimento manifesto na tese ora debatida, constata-se como possível efeito da tese de repercussão geral a relativização do princípio da segurança jurídica em prol da pretensão ressarcitória fundamentada no princípio da supremacia do interesse público e perante essa realidade de relativização surge o questionamento sobre o real alcance do princípio da supremacia do interesse público, bem como sobre motivos do STF em preferir fundamentar a decisão a partir da interpretação da vontade do poder constituinte originário.

Para tanto, o presente artigo adota o método de abordagem dialético, contrapondo teses opostas sobre o instituto da improbidade no ordenamento jurídico brasileiro e do disposto no artigo 37, §5 da Constituição Federal para extrair a síntese sobre os assuntos abordados. A técnica utilizada será a histórica, para demonstrar como os tribunais superiores manifestaram seus entendimentos até a consolidação da tese de repercussão geral exarada nos autos do Recurso extraordinário 852.475, cominada com a técnica de estudo de caso, que permitirá a apresentação dos possíveis efeitos da tese, bem como apontar as controvérsias remanescentes.

Quanto a estrutura do artigo, este subdivide-se em três tópicos. O primeiro tópico apresenta uma sucinta e objetiva contextualização sobre os antecedentes históricos do instituto da improbidade administrativa, também será efetuada a análise das jurisprudências relevantes e anteriores a decisão que reconheceu o caráter imprescritível das ações ressarcitórias.

O segundo tópico aborda o recurso extraordinário 852.475 e expõe os argumentos que esteiam o voto do ministro-relator Alexandre de Moraes e o o voto divergente do ministro Edson Fachin. Em seguida, o tópico apresenta os possíveis efeitos decorrentes da tese de repercussão geral nos inquéritos civis movidos pelo Ministério Público, contrapondo as possibilidades da atuação ministerial e perquirindo as súmulas e posicionamentos de alguns Conselhos Superiores editados para orientar a atuação de seus membros nos casos em que se constata o dano ao erário após o decurso temporal para aplicação das sanções previstas no artigo 23, incisos I, II e III da Lei de Improbidade Administrativa.

Por fim, o terceiro tópico destina-se a debater as controvérsias suscitadas pela tese de repercussão geral na perspectiva do conflito principiológico entre a segurança jurídica e a supremacia do interesse público.

Pelas razões aduzidas, as considerações e o temas abordado situam-se dentro do campo do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, e sendo assim busca contribuir para o esclarecimento dos possíveis efeitos da tese e colaborar para o debate que circunda a nova orientação jurisprudencial consolidada pelo Supremo Tribunal Federal.

2 PANORAMA HISTÓRICO SOBRE O INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS

O Direito como ciência autônoma não é estático, é um fenômeno constante e em consonância com o momento social, como entende Dilthey (1922, p. 80. apud Neumann, 2013, p. 47) “Todo conceito de direito contém em si o momento da sociedade externa”. Ou seja, apesar de

sua autonomia há uma inafastável conexão entre o momento da sociedade e suas normas jurídicas, o que justifica o constante processo de adaptação do direito às mudanças e contextos sociais.

Para Habermas (1997), a ausência desta conexão torna o Direito uma ciência isolada, limitado as suas fontes internas e constituindo um sistema jurídico autopoietico. Ao contrário da autonomia, a autopoiese não é desejável, pois nessas condições o sistema jurídico é incapaz de fornecer soluções condizentes com a faticidade. Apesar da possibilidade de analisar isoladamente a norma jurídica que enseja este trabalho, tal análise seria limitada ao espectro da *jurisprudência normativa* que embora válida e pertinente não seria adequada à compreensão da mutação constitucional expressa pelo tribunal competente. Logo, a própria natureza jurídica da fonte do direito ora discutida torna inafastável a necessidade do estudo conjuntural do sistema jurídico em que esta se enquadra.

Portanto, este primeiro capítulo se propõe a promover o delineamento histórico e social dos institutos, fontes e instituições jurídicas essenciais ao debate acadêmico do trabalho, pois compreender suas respectivas dinâmicas construtivas fornecerá o alicerce para o desenvolvimento da discussão, traçando em linhas gerais, o percurso do instituto da improbidade administrativa até a mais recente modificação apresentada na tese de repercussão geral nos autos do RE 852.475.

2.1 Antecedentes normativos

A etimologia da palavra “improbidade” nos remete ao termo em latim *improbitate* cujo significado seria “má qualidade de uma coisa” ou mesmo “imoralidade/desonestidade” (Neves e Oliveira, 2020), porém no sentido jurídico o conceito de improbidade se diferencia da ideia de imoralidade, visto que é mais abrangente e não se restringe apenas aos atos decorrentes da “imoralidade” do agente.

Tal distinção é relevante para compreender que juridicamente improbidade não é um instituto jurídico estrito ao descumprimento do princípio administrativo da moralidade e sim gênero que enquadra qualquer descumprimento aos princípios da administração pública elencados no rol do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Num panorama histórico dos ordenamentos jurídicos brasileiros, a necessidade de coibir abusos no exercício da administração pública esteve sempre presente e manifesta desde o período imperial, como destaca Decomain (2007, p.20):

A defesa do patrimônio público pela incriminação de condutas que o atingem, e que violam também outros valores a serem observados e preservados inclusive pelos administradores públicos, é providência que os legisladores tomam já não de hoje. Nesta perspectiva, pode ser havida como tradicional a incriminação de condutas como o peculato e a corrupção, tanto ativa quanto passiva.

A exemplo do código penal do império de 1830 que tipificou as condutas de prevaricação, concussão, suborno, e abuso de autoridade. Tais dispositivos, mesmo apresentando a responsabilização penal do agente público e um determinado grau de ressarcimento à administração pública, não podem ser considerados como origem do instituto da improbidade administrativa em especial por não ser oponível ao imperador, pois de acordo com o artigo 99 da constituição de 1824 este não poderia ser responsabilizado civil e penalmente.

Os dispositivos presentes no código criminal do império estão ligados a lógica “punitivista” que recai sobre o agente que incorre em condutas nocivas à administração, e embora seja possível argumentar que estes dispositivos representam a incipiência da noção de responsabilidade do agente público no sistema jurídico brasileiro, esta seria limitada apenas a esfera penal. Ademais, a imunidade imperial conferida pela constituição de 1824 resguarda um preceito absolutista, como ressalta Loewenstein (1966, p.266) “El monarca escapa a cualquier responsabilidad política por lá ficción *the king can do no wrong* [...]”.

Portanto, apesar de evidente a acepção das ideais elaboradas por Locke e Rousseau no aspecto da limitação da autoridade e responsabilidade dos agentes que representam o Estado, a legislação imperial não se desvinculou dos preceitos absolutistas que são totalmente incompatíveis com os ideais iluministas. Nesse sentido, os dispositivos jurídicos citados se afastam da lógica de responsabilização do agente público e se aproximam a ideia de “punição”, que seria justificada pelo zelo na defesa e disposição do patrimônio público, e sendo assim, não podem ser apontados como uma noção incipiente do conceito jurídico de improbidade.

Como destaca Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020), a partir da constituição de 1946, período de redemocratização que precede o Estado Novo, que a ideia de improbidade adquire instrumentos normativos próprios e com mecanismos para efetivar sua aplicabilidade. Apesar de o texto constitucional não prever expressamente a improbidade administrativa, o artigo 141, §31 da Constituição de 1946 fornece os moldes e fundamenta duas leis infraconstitucionais relevantes ao tema: a lei 3.164/1957 e a lei 3.502/1958.

A lei 3.164/1957 demarca a incipiência do conceito moderno de improbidade, pois estabeleceu a possibilidade de perda e sequestro de bens adquiridos por influência e/ou abuso de cargo ou função pública, nos termos da lei, apenas os servidores públicos poderiam integrar o polo passivo da ação. As sanções por improbidade se tornaram independentes, ou seja, desvinculadas de uma eventual responsabilidade penal.

Com o objetivo de democratizar o controle repressivo da improbidade administrativa, o art. 1º, § 2.º, da lei 3.164/ 1957 reconhecia legitimidade ativa para propositura da ação de improbidade ao ministério público e a qualquer pessoa do povo, neste último caso, consubstanciando verdadeira “ação popular de improbidade administrativa” (NEVES E OLIVEIRA, 2020, [s.p])

Portanto essa lei demarca uma nova postura da administração pública perante seus agentes, promovendo a desvinculação das sanções por improbidade da esfera penal, estabelecendo processo e procedimento próprio, e conferindo ao Ministério Público e à sociedade civil a legitimidade para utilizar seus instrumentos.

Concomitantemente, foi editada e promulgada a lei 3.502/1958, que embora muito semelhante a legislação debatida anteriormente, adicionou e definiu o rol exemplificativo de condutas tipificadas como enriquecimento ilícito, também conferiu à administração pública direta e indireta a legitimidade ativa para propor a ação de improbidade administrativa. No entanto, a modificação mais relevante veio pelo texto do artigo 1º, §1º que tratou de ampliar o conceito de servidor público, agora definidos como “todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.”, tal ampliação preencheu a lacuna deixada pela lei 3.164/1957, se aproximando ao conceito jurídico de agente público ora vigente.

2.2 Improbidade administrativa como decorrência da constituição de 1988

Embora todas as constituições anteriores tratassem de certo modo da responsabilidade dos agentes públicos, como bem destaca Allan Versiani de Paula et al. (2011, p.11) “[...] a Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988 foi a primeira a prever expressamente a ação de improbidade”. Nesse sentido, ao abordar de maneira expressa o tema, a constituição de 1988 se difere substancialmente das demais, que definiam apenas a responsabilidade do servidor público e dos agentes políticos.

A CRFB 1988 também insere no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira definitiva e inafastável, a força do neoconstitucionalismo, que definido por Martins (2017, p. 67) como “Um movimento social, político e jurídico [...] fruto do pós-positivismo, tendo como marco teórico o princípio da força normativa da constituição e como principal objetivo garantir a eficácia das normas constitucionais.”, sendo assim inegável a influência deste movimento na carta constitucional de 1988, que garantiu maior força e aplicabilidade aos princípios e vinculou o Estado

ao cumprimento das normas constitucionais. Não obstante as modificações advindas da promulgação da constituição vigente, o tema deste subtópico é indispensável porque é a constituição que garante e baliza todo o ordenamento jurídico pátrio, e em especial o tema central do trabalho ora desenvolvido.

Neves e Oliveira (2020) definem que a fonte constitucional da improbidade está na previsão do artigo 37, §4º da Constituição, que define as sanções aplicáveis aos atos ímprobos, bem como no artigo 14, §9º que confere à lei complementar a prerrogativa de sancionar outras medidas para proteger a probidade administrativa. Logo, fica evidente que a norma do artigo 37, §4º possui eficácia limitada e sua aplicação está condicionada a edição de lei complementar.

Ainda no âmbito constitucional, merece destaque o artigo 37, § 5 que dispõe sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.

O estudo histórico da evolução constitucional do respeito a probidade administrativa no Brasil leva a concluir que o Constituinte de 1988 considerou imperiosa a reparação dos danos ao erário e ainda a prestação proba do serviço público. Assim, não houve necessidade [...] de que o texto constitucional fosse detalhista; bastaria a mera menção a probidade e ao ressarcimento ao erário, como estabelecido no art. 37, § 5º. (DE PAULA et al, 2011, p. 17)

Ou seja, o poder constituinte originário optou por não discutir as minúcias procedimentais e conceituais, mas sem deixar de inserir no texto constitucional as diretrizes do instituto jurídico aqui debatido, conferindo a estes dispositivos natureza de norma de eficácia limitada.

É cediço afirmar que a própria lei infraconstitucional da improbidade administrativa deriva destas normas constitucionais e foi editada a fim de complementar e dar eficácia aos dispositivos constitucionais supracitados, sendo portanto o conceito e aplicabilidade da improbidade administrativa nos moldes atuais uma decorrência da CFRB 1988.

É inegável, pois, que a Lei de Improbidade Administrativa constitui um importante marco na luta contra a prática de atos de corrupção e de tergiversação do patrimônio público. Tal normatividade é um importante mecanismo que visa tutelar, inclusive, a higidez do sistema democrático. (VEDOVATO E LOPES, p. 172)

Apesar da aparente clareza do art. 37, § 5º da CRFB quando define que caberá a lei estabelecer os prazos prescricionais para os ilícitos praticados pelo agente público, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, a concisão exigida na elaboração da norma, como destaca de Paula et al. (2011) possibilitou a ampla discussão em âmbito doutrinário sobre a prescricibilidade ou a imprescricibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Tal contraposição de teses sobre o tema fomentou a discussão na seara jurisprudencial, que será abordada no presente trabalho.

2.3 Aspectos Jurisprudenciais

De acordo com Miguel Reale (2003) a jurisprudência é “a forma de revelação do Direito que se processa através do exercício da jurisdição, em virtude uma sucessão harmônica de decisões dos tribunais”. Nesse sentido, a análise pela ótica da ciência jurídica do conteúdo pertinente ao objeto da pesquisa, é necessário compreender como ocorrem as mutações jurisprudenciais, e o protagonismo dos Tribunais Superiores na uniformização dos julgados. O conjunto de decisões harmônicas proferidas por um tribunal de primeira ou segunda instância constituem uma jurisprudência assentada e orientarão o sentido das decisões futuras do tribunal nos casos semelhantes.

No âmbito dos tribunais superiores, o artigo 37, §5º da Constituição Federal foi amplamente discutido, sempre balizado pela influência das posições doutrinárias. Esse subtópico pretende organizar de maneira cronológica os julgados mais relevantes ao estudo do tema, abaixo expostos e sucintamente resumidos.

A começar pelo Mandado de segurança nº 26.2109/DF:

MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. BOLSISTA DO CNPq. DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO DE RETORNAR AO PAÍS APÓS TÉRMINO DA CONCESSÃO DE BOLSA PARA ESTUDO NO EXTERIOR. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INOCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. I. O beneficiário de bolsa de estudos no exterior patrocinada pelo Poder Público, não pode alegar desconhecimento de obrigação constante no contrato por ele subscrito e nas normas do órgão provedor. II. Precedente: MS 24.519, Rel. Min. Eros Grau. III. Incidência, na espécie, do disposto no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no tocante à alegada prescrição. IV. Segurança denegada” (MS 26.2109/DF, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 10.10.2008).

Partindo da análise da ementa é possível constatar que o caso discutido em sede de MS não teve origem em ato de improbidade administrativa e sim em ato de ilícito civil que ocasionou dano ao erário. Não obstante, o STF se posicionou pelo reconhecimento da imprescritibilidade fundamentando sua decisão na interpretação do artigo 37, §5º da CRFB 1988.

Na prática, o julgado estipulou que a imprescritibilidade da ação ressarcimento incidiria mesmo nos ilícitos civis praticados por particulares, não ficando restrita à prática de atos ímprobos. A posição jurisprudencial encontra consonância nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 1.035 *apud* de Paula et al, 2011, p. 30) “Ressalte-se, todavia, que, por força do art. 37, § 5º, da Constituição, são imprescritíveis as ações de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário.”

Ainda que os estes autos não tratem de pretensão ressarcitória decorrente de ato de improbidade, sua relevância para o presente estudo reside na ampliação da incidência da imprescritibilidade aos agentes particulares e pela extensão dos efeitos do art. 37,§5º aos ilícitos civis.

No mesmo sentido, cabe-nos apresentar a súmula n. 282/TCU, elaborada a partir do acórdão 2.709/2008, que suscitou incidente de uniformização de jurisprudência. Esta súmula de aplicação restrita ao foro dos Tribunais de Contas, foi publicada com o seguinte texto, *in verbis* “As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”.

A súmula consignou no âmbito do Tribunal de Contas da União o mesmo entendimento que vigorava no STF, sendo essa influência notável no texto da súmula, que não restringiu a incidência da imprescritibilidade aos agentes públicos, preferindo manter o termo “agentes” em sentido amplo.

Sob a relatoria do ministro Luiz Fux, em 2010 a primeira turma do STJ deliberou sobre o Recurso especial nº 1.089.492/RO e na ocasião também reconheceu a incidência da imprescritibilidade para a ação civil pública de ressarcimento ao erário, como se pode constatar a partir da leitura da ementa do julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE. AÇÃO PRESCRITA QUANTO AOS PEDIDOS CONDENATÓRIOS (ART. 23, II, DA LEI Nº 8.429/92). PROSEGUIMENTO DA DEMANDA QUANTO AO PLEITO RESSARCITÓRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. O ressarcimento do dano ao erário, posto imprescritível, deve ser tutelado quando veiculada referida pretensão na inicial da demanda, nos próprios autos da ação de improbidade administrativa ainda que considerado prescrito o pedido relativo às demais sanções previstas na Lei de Improbidade. [...] 4. Consectariamente, uma vez autorizada a cumulação de pedidos condenatório e ressarcitório em sede de ação por improbidade administrativa, a rejeição de um dos pedidos, *in casu*, o condenatório, porquanto considerada prescrita a demanda (art. 23, I, da Lei nº 8.429/92), não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pedido ressarcitório em razão de sua imprescritibilidade.” (REsp. 1.089.492/RO, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 18.11.2010).

Nesse caso, a Corte Superior adotou entendimento similar ao que argumenta Marcelo Figueiredo (2004, p. 328 *apud* de Paula et al, p. 32) “A prescrição aludida refere-se a ação para a perda da função e suspensão dos direitos políticos. Em relação ao ressarcimento do dano incide a norma constitucional do art. 37, § 5º, da Lei Maior”.

Em fevereiro de 2016, o STF pautou em sessão do plenário o recurso extraordinário nº 669.069, sob a relatoria do ministro Teori Zavascki cujo conteúdo abrangia o tema 666 - “imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa.” - na ocasião a Suprema Corte elaborou a

seguinte tese: É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.

O REEx 669.069 reviveu o debate sobre o tema da imprescritibilidade, e para além, modificou o entendimento do STF que desde o julgamento do MS 26.2109/DF em 2008 se posicionava pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento independente da natureza do dano ou do agente.

É evidente a tentativa do STF de restringir a pretensão ressarcitória aos termos da prescrição quinquenal estabelecida pelo artigo 1º do decreto 20.910/1932, mas aplicável apenas aos ilícitos civis, sem sustar a imprescritibilidade nos casos em que o dano decorre de ilícitos administrativos e penais. O resultado é que embora não seja de natureza perpétua, com prazo prescricional fixado por legislação infraconstitucional, a ação ressarcitória ainda alcançaria os agentes públicos e particulares no que tange aos danos perpetrados pela prática de ilícitos civis.

O entendimento com relação à qualidade do agente manteve-se inalterado, valendo a regra tanto para agentes particulares quanto para agentes públicos. O que mudou, com este julgado, foi a sujeição da pretensão de ressarcimento decorrente da prática de ilícitos civis ao instituto da prescrição, ficando tal pretensão, a partir de então, assentada como prescritível. (BERNARDO, 2017, p. 51)

Portanto, nos casos em que há dano decorrente da conduta do agente, o STF restringiu o sentido do termo “ilícitos” trazido pelo § 5º do artigo 37 da CRFB, deixando de abarcar as hipóteses de ilícitos civis. O que mudou, com adoção da tese de repercussão geral 666 foi a sujeição da pretensão de ressarcimento decorrente da prática de ilícitos civis ao instituto da prescrição, ficando tal pretensão, a partir de então, assentada como prescritível. Sendo assim, o egrégio tribunal prestigiu a prescritibilidade como requisito da segurança jurídica sem necessariamente contrapô-la ao princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

3 EFEITOS DA TESE DE REPERCUSSÃO GERAL DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475

De maneira introdutória, cabe-nos ressaltar os aspectos teóricos e fundamentos que permeiam o julgamento do REEx ora discutido, assim como demais características relevantes para a condução do presente trabalho. O REEx 852.475 foi interposto em sede de ação de improbidade em que o Ministério Público Estadual de São Paulo pleiteou a aplicação das sanções previstas no art. 12, II e III da lei 8.429, ocasião em que também requereu o ressarcimento integral dos danos à administração decorrentes da conduta ilícita dos réus. Após o julgamento foi publicada a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa. 6. Parcial provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (RE 852475, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 08/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-058 DIVULG 22-03-2019 PUBLIC 25-03-2019)

Portanto, o STF em sessão do pleno fixou seu entendimento pela imprescritibilidade da pretensão ressarcitória nos casos em que o dano for ocasionado por ato doloso de improbidade. Tal posição representa um avanço na interpretação hermenêutica do art. 37, §5º, superando a corrente doutrinária que sustentava a tese da prescrição.

Em seu voto, o ministro-relator Alexandre de Moraes (2018, p. 9) posicionou-se a favor da tese da prescritibilidade, fundamentada na pretensa natureza civil dos atos de improbidade administrativa, pois de acordo com a posição do ministro, a própria Constituição confere a esses atos a natureza civil ao utilizar a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível” no texto do art. 37, §4º.

Nesse sentido, de acordo com o ministro, a responsabilidade civil por ato de improbidade estaria sujeito a prescrição, visto que as exceções à prescritibilidade estão única e exclusivamente previstas nos incisos XLII e XLIV do artigo 5º. Essa interpretação restritiva deriva da acepção do instituto da prescrição como a regra do ordenamento jurídico pátrio e portanto qualquer disposição em contrário deve ser explicitada no texto da própria constituição. De acordo com essa lógica argumentativa reconhecer a ocorrência da imprescritibilidade fora das hipóteses expressamente dispostas na constituição seria inadequado, pois implicaria num notório desrespeito princípio fundamental da segurança jurídica e da garantia ao devido processo legal.

Por fim, Alexandre de Moraes aduziu que ao reconhecer a incidência da imprescritibilidade na hipótese de lesão ao erário por improbidade a Corte não resguardaria a homogeneidade equilibrada necessária ao ordenamento jurídico, pois se determinada conduta lesa normas penais e

normas cíveis e, a princípio a norma penal seria mais gravosa, não seria possível afirmar que a imprescritibilidade recaria sobre o ilícito civil mas sem alcançar o ilícito penal.

O ministro Edson Fachin suscitou a divergência ao apresentar à Corte seu voto em favor da imprescritibilidade, que ao final da sessão plenária, consagrou-se como a tese vencedora. Seus argumentos (2018, p. 37) foram resumidos em quatro premissas: a primeira estabelece a prescrição como instituto do princípio da segurança jurídica e de estabilização das relações sociais; a segunda evidencia as exceções explícitas a prescritibilidade no texto constitucional, tais como o crime de racismo e a ação de grupos paramilitares contra a ordem constitucional e, de acordo com o voto do ministro, seria o caso do artigo 37, §5º.

A divergência é inaugurada de fato a partir da posição do ministro de enquadrar o art. 37, § 5º no rol das exceções explícitas na constituição ao instituto da prescrição, pois ressaltado esse ponto, o posicionamento do ministro-relator Alexandre de Moraes (2018, p. 19) também adere com fundamentações similares os mesmos aspectos apresentados na primeira e segunda premissa.

Dando seguimento a discussão das premissas apresentadas no voto do ministro Fachin (2018, p. 37-38): a terceira afirma que o texto constitucional prevê expressamente que a lei estabelecerá o prazo de prescrição para ilícitos civis ou penais que causem prejuízo ao erário, mas resguarda desse comando as ações cíveis de ressarcimento; e a quarta premissa assenta que as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato de improbidade administrativa são imprescritíveis.

Apresentados o voto do relator e o voto divergente, cabe-nos ressaltar no presente capítulo os possíveis efeitos da tese de repercussão geral elaborada a partir da análise pelo STF do REEx 852.475 sobre os inquéritos civis públicos instaurados pelo Ministério Público.

3.1 Nos inquéritos civis públicos

Segundo Mazzilli (2015b, p. 45) o inquérito civil público é o meio de investigação administrativa prévia instaurada e presidida pelo Ministério Público cuja finalidade é colher elementos de convicção para identificar se ocorre circunstância que enseje o ajuizamento de ação civil pública ou demais providências.

Assim, é notório que há dois momentos distintos de atuação ministerial: o primeiro denominado como fase interna (administrativa/extrajudicial) que se inicia com a instauração do inquérito civil e está voltada para a verificação dos elementos comprobatórios de autoria e materialidade do ato ilícito, e o segundo como fase externa (judicial) que se materializa com o ajuizamento da ação civil pública. Portanto, se constatado nos autos do inquérito civil que há

indícios sobre a materialidade e autoria do suposto ilícito, caberá ao Ministério Público adotar as providências que julgar pertinente, inclusive o ajuizamento de ação civil pública.

Por essa lógica, é possível afirmar que o inquérito civil constitui um primeiro juízo de admissibilidade efetuado pelo órgão ministerial que o instaurou, podendo resultar na propositura da ação cabível ou na regular promoção de arquivamento. Nesse sentido, para ser arquivado o inquérito deverá ser remetido ao órgão colegiado competente do Ministério Público, onde seus membros efetuam a análise dos fundamentos que ensejaram o pedido de arquivamento.

Ainda de acordo com Mazzilli:

Poderíamos mencionar as seguintes hipóteses de falta de justa causa para a ação civil pública: a) o fato apurado evidentemente não constitui ilícito; b) o fato narrado em tese é ilícito, mas ficou demonstrado que não existiu ou que o indiciado não contribuiu para ele; **c) houve prescrição, quando cabível**; d) houve solução extrajudicial da lide, como reparação integral do dano, ou compromisso de ajustamento de conduta que atenda integralmente à defesa dos interesses em questão; e) falta um pressuposto processual ou alguma das condições da ação (2015b, p. 212-213, grifo nosso)

Logo, se durante a tramitação do inquérito civil for constatado que houve prescrição da pretensão punitiva caberá ao membro que instaurou o inquérito remeter os autos ao órgão colegiado para que este realize a análise do pedido de arquivamento. Nessa hipótese, não há possibilidade de judicialização do feito, visto que a prescrição nada mais é que extinção da pretensão de exigir um direito por força do decurso temporal.

Por essa razão, a controvérsia doutrinária em relação a interpretação do parágrafo 5º do artigo 37 da CRFB sempre norteou as discussões na seara da atuação extrajudicial do Ministério Público, pois uma vez constatado o decurso do prazo prescricional previsto no artigo 23, I, II e III da LIA abrem-se dois possíveis desfechos para o inquérito civil e que, a princípio são antagônicos.

A primeira possibilidade seria o membro do *parquet* proceder o arquivamento do inquérito civil, fundamentando-se na ocorrência da prescrição do ressarcimento ao erário, tal decisão seria perfeitamente cabível pois, estaria de acordo com o princípio da independência funcional. Mazzilli (2015a, p. 98-99) dispõe que todos os membros do Ministério Público gozam de independência no exercício de suas funções institucionais. Essa independência é atributo de seus respectivos órgãos e agentes e representa a garantia de liberdade para exercer suas funções em face de outros órgãos ou agentes da mesma instituição.

Embora o membro possa promover o arquivamento do feito com base em seu próprio entendimento sobre a imprescritibilidade ou prescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, a pretensa independência funcional evidentemente não é absoluta e está sujeita ao princípio da indisponibilidade do interesse público. Ademais, caberá ao Conselho Superior na qualidade de órgão colegiado analisar a posição adotada pelo membro que conduz o inquérito e, se pertinente,

divergir da posição, determinando o prosseguimento do feito e redistribuindo-o a outro membro para que conduza o inquérito.

[...] por se entender que não é o caso de arquivamento mas sim de ajuizamento da ação. Aí será designado, pelo chefe do respectivo Ministério Público, outro membro da instituição para que este, atuando *longa manus* do CSMP ou do órgão competente para a revisão do arquivamento, exerça, nessa condição, a *opinio actio* daquele colegiado. (MACÊDO, 2012, p. 231 – 232)

A segunda possibilidade é que o membro entenda que as ações de ressarcimento são imprescritíveis, promovendo o arquivamento parcial do inquérito civil. Nesse caso, o inquérito deve ser desmembrado, remetendo-se a parte relativa as sanções previstas no art. 23, I, II e III da LIA ao CSMP para homologação do arquivamento e ajuizando a respectiva ação civil ressarcitória. Nesse sentido, preconiza Macêdo (2012, p. 226):

Se [...] houver elementos para o ingresso de ação civil, faz-se um relatório sucinto, pois não são necessárias maiores digressões, uma vez que os fatos e as provas constantes do inquérito civil deverão ser devidamente destrinchados no corpo da petição inicial da ação civil pública consecutória, e ingressa-se com a ação [...]

É válido ressaltar que o ajuizamento da ação ressarcitória não se submete a revisão do CSMP, cabendo ao membro responsável pelo inquérito comunicar ao órgão colegiado que ajuizou a respectiva ação.

A partir do Recurso Extraordinário 852.475 ocorre uma pacificação quanto a interpretação do artigo 37, §5º da Constituição, vinculando os tribunais regionais ao entendimento pela tese da imprescritibilidade das ações ressarcitórias.

3.1.1 Jurisprudência interna dos Conselhos Superiores dos Ministérios Públicos estaduais sobre o artigo 37, §5º da Constituição Federal de 1988

Ante o impasse hermenêutico que vigorou até a aprovação da tese de repercussão geral exarada nos autos do RE 852.475 em 2018, e para evitar possíveis conflitos entre a independência funcional conferida ao membro do *parquet* e o princípio da indisponibilidade do interesse público, os Ministérios Públicos estaduais por meio dos Conselhos Superiores buscaram uniformizar a atuação ministerial extrajudicial por meio de súmulas internas e resoluções. Estas súmulas representam o entendimento institucional adotado e expresso nas revisões de arquivamento dos inquéritos civis que tramitaram nos Conselhos Superiores.

Tais juízos serão demonstrados a partir da exposição das súmulas editadas pelos Conselhos Superiores do Ministério Público de cinco estados, quais são: Ceará, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo, e Tocantins.

O CSMP/CE aprovou em 2008 a publicação da súmula nº 02, com a seguinte redação:

Para o adequado exercício do seu *munus* constitucional, deve o Promotor de Justiça perscrutar os efeitos da improbidade em seu tríplice aspecto: criminal, civil e administrativo, observando igualmente os prazos prescricionais decorrentes da interpretação sistemática dos arts.37, §5º, da CF/88, 12 e 23 da Lei Federal nº8.429/92 para a propositura da ação de improbidade administrativa: deparando-se com as hipóteses do Decreto-Lei nº201/67, proporá as ações penais cabíveis e garantirá o ressarcimento ao Erário [...] (Diário da Justiça: Fortaleza, CE, n. 233, p. 180 e 181, 05 dez. 2008)

A partir da interpretação da súmula é possível inferir que o MPCE adotou o posição similar ao manifesto no julgamento do MS 26.2109/DF, e apesar de não citar expressamente a imprescritibilidade das ações ressarcitórias, ela garante a persecução do ressarcimento ao erário. Após o julgamento do RE 852.475, o MPCE editou a súmula nº 21/2019, que versa sobre a possibilidade de arquivamento do inquérito civil por decisão monocrática do relator nos casos em que há ausência de comprovação de dano ao erário. Ou seja, decota-se uma tendência do MPCE em garantir o ajuizamento das ações ressarcitórias em detrimento da possibilidade de arquivamento do inquérito civil fundamentado na prescrição da pretensão ressarcitória.

O CSMP/PI a fim de orientar a atuação de seus membros, publicou em 2017 a súmula nº 01 com o seguinte enunciado “A prescrição da pretensão a que se refere o art. 23 da Lei nº 8.429/92 não alcança ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário (art. 37, § 5º, da CF)”. Esse entendimento veio na esteira da tese 666, firmada no julgamento do REEx 669.069, balizando os inquéritos civis afetos ao tema e submetidos à análise do CSMP/PI na direção do ajuizamento das ações civis de ressarcimento ao erário. Nesse sentido, a súmula 01 de 2017 é tácita quanto a inocorrência de prescrição.

No entanto, durante a análise da promoção de arquivamento do Inquérito Civil nº 006/2017 a eficácia da súmula foi suspensa em deliberação ocorrida na 1272ª sessão ordinária do Conselho Superior até o julgamento do REEx 852.475, visto que sua aplicação restaria prejudicada caso o STF entendesse pela ocorrência da prescrição nas ações de natureza ressarcitória. Na mesma ocasião, o CSMP/PI recomendou que o inquérito civil e demais casos análogos fossem remetidos às promotorias de origem para aguardar o julgamento do REEx 852.475.

Em concepção similar, o CSMP/RS posicionou-se a favor da tese da imprescritibilidade, orientando a atuação de seus membros por meio da súm. 11, publicada em novembro de 2001 com a redação:

O membro do Ministério Público, ao promover o arquivamento de feito sobre improbidade administrativa, por motivo de prescrição, em que o fato tenha gerado prejuízo ao erário, nos termos do art. 23, da Lei nº 8.429, deve se manifestar, ainda, sobre a ação civil para o ressarcimento do dano produzido ao erário, nos termos do art. 37, § 5º, da CF/88 (Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, [s.p.]

Dentre os enunciados normativos dispostos nesse trabalho, a súm. 11 do CSMP/RS é notória por ser muito anterior as demais e, para além, por orientar a atuação ministerial de forma clara e objetiva. A súmula 11 permanece vigente e mostra-se atual, haja vista sua consonância com o entendimento manifesto no REx 852.475.

Em sentido destoante, o CSMP/SP não possui jurisprudência sumulada que represente a linha interpretativa do o artigo 37, §5º adotada pela instituição, mas é válido analisar a súmula nº 34, que preconiza:

O Conselho Superior homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados cujo objeto autorize apenas a propositura de ação de reparação de danos ao erário, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.429/92, quando, cumulativamente (1) o prejuízo não alcançar expressão econômica relevante, assim entendido aquele que não seja superior ao previsto no art. 20 da Lei Federal nº 10.522/02; (2) houver prova de que o órgão do Ministério Público tenha comunicado o colegitimado para a propositura da ação de ressarcimento, transmitindo os elementos de prova necessários a tal finalidade. (Conselho Superior do Ministério Público de São Paulo, 2020, p. 14)

Apesar de não tratar expressamente da prescrição da pretensão ressarcitória é possível extrair da interpretação da súmula o pressuposto da persecução do ressarcimento, ainda que não haja prática ou elementos materiais que configurem atos ímprobos tipificados na lei 8.429/92. Ademais, a súmula autoriza a homologação de arquivamento do inquérito desde que o caso concreto atenda a seus requisitos. Como afirmado, não há súmula ou enunciado específico do CSMP/SP que trate do artigo 37, §5 da Constituição Federal, tal opção poderia ser justificada pela autonomia funcional, pois a partir da interpretação das súmulas 28, 34 e 35 fica evidenciada a anteposição do Ministério Público de São Paulo em conferir a titularidade da ação de ressarcimento ao colegitimado, arquivando o inquérito civil e agindo no bojo da ação civil na condição de *custos legis*.

Por fim, cabe apresentar a súm. 07/2013 elaborada pelo CSMP/TO, que consolidou a seguinte tese:

O Conselho Superior homologará promoção de arquivamento de inquérito civil ou de procedimento preparatório, instaurados para apurar improbidade administrativa, se, no curso da investigação, ficarem comprovadas a prescrição da ação, regulada pelo artigo 23, incisos I e II da Lei Federal nº 8.429/92, e a ausência de dano ao erário. (Conselho Superior do Ministério Público do Tocantins, 2015, [s.p])

De acordo com o fundamento apresentado pelo CSMPTO (2015) este enunciado jurisprudencial se assentou prescrição das sanções previstas na lei 8.429/92 no prazo quinquenal porém ressaltando a imprescritibilidade das ações de ressarcimento que, de acordo com a instituição, é pressuposto expresso no texto constitucional. Embora por fundamentos diversos, a súmula está em conformidade com a interpretação externalizada pelo STF em 2018, e indica a tendência ao ajuizamento da ação civil em detrimento da possibilidade de homologação do arquivamento do inquérito civil quando constatado dano ao erário.

3.1.2 A compatibilidade entre o exercício da independência funcional e o princípio da indisponibilidade do interesse público.

Ao expor no primeiro subtópico do presente capítulo as possibilidades de conclusão do inquérito civil foi demonstrado que ambos os desfechos seriam perfeitamente cabíveis e, em primeira análise, entendidos como antagônicos. No entanto, este subtópico pretende expor os aspectos que balizam a primeira e segunda hipótese de conclusão dos procedimentos extrajudiciais instaurados pelo Ministério Público e apontar as convergências entre estes aspectos a fim de demonstrar que embora essencialmente diferentes, podem a partir da atuação do Conselho Superior, convergir para um mesmo resultado jurídico.

Primordialmente, ressalta-se que o artigo 127 da Constituição confere ao Ministério Público o dever de perseguir o interesse público e nesse sentido o promotor age como defensor do interesse da coletividade. De acordo com Teixeira (2002, p. 71-72) é justamente da prerrogativa de buscar o interesse público que deriva da independência funcional, pois a liberdade para exercer suas manifestações processuais é elementar para que o promotor emita o juízo mais adequado a persecução do interesse público. Ainda de acordo com o autor citado, o Ministério Público tem o dever legal de utilizar essa independência na permanente defesa do interesse público. Portanto, o primeiro aspecto convergente é o vínculo no âmbito da atuação ministerial entre a independência funcional e o esforço para alcançar o interesse público.

O segundo ponto relevante é o caráter unitário e indivisível conferido pelo §1 do artigo 127, CRFB ao Ministério Público como instituição. De acordo com Mazzili (2015a, p. 72) esta unidade se refere ao vínculo entre seus membros que submetem-se aos mesmos órgãos de administração e de execução dentro da estrutura organizacional de cada Ministério Público. Em sentido parecido, entende Teixeira (2002, p. 78) ao afirmar que a independência funcional se manifesta nos membros integrantes enquanto a unidade e a indivisibilidade são manifestas pela instituição. Nesse aspecto, é coerente sustentar que o Conselho Superior é um relevante meio de externalização da unidade e

indivisibilidade, uma vez que as decisões prolatadas pelo órgão em sessão colegiada representam o posicionamento da instituição.

Os dois institutos (independência e unidade) se compatibilizam pela atuação do CSMP, em especial na revisão da promoção de arquivamento do inquérito civil, momento em que a posição do membro expressa em suas manifestações jurídicas é submetido à análise do órgão que representa o entendimento da instituição sobre o objeto do inquérito. Nesse sentido, os institutos não se antagonizam, eles concorrem para conferir maior efetividade na defesa do interesse público.

Essa concorrência é evidenciada no próprio procedimento de arquivamento do inquérito civil: Uma vez submetido a análise da homologação, o Conselho analisará as razões aduzidas pelo membro e, se for o caso, indicará solução diversa da apresentada. Entretanto, a não homologação do arquivamento não implica na desqualificação das razões apresentadas pelo membro mas sim que a instituição entende que a melhor forma de perquirir o interesse público é através do prosseguimento do feito. Por tal motivo há a designação de outro membro para que conduza o inquérito civil, visto que obrigar o promotor que efetuou a requisição de arquivamento a dar prosseguimento ao procedimento contra sua vontade fundamentada denotaria flagrante desrespeito a independência funcional e para além, poderia prejudicar a efetivação do interesse público.

Portanto, conclui-se a partir da exposição das súmulas editadas pelos Conselhos superiores e referenciadas no presente artigo que mesmo antes da publicação da tese de repercussão geral elaborada a partir do Recurso Extraordinário 852.475 em 2018, as instituições citadas já se orientavam no sentido de propor a ação civil pública de ressarcimento ao erário ainda que constatado nos autos do inquérito civil a prescrição das sanções previstas na lei de improbidade administrativa. Tal orientação se assenta no na interpretação do artigo 37, §5 manifesta por esses Conselhos Superiores visto que do contrário a arguição da prescritibilidade suscitaria o arquivamento.

Conclui-se também a partir da constatada compatibilidade entre o exercício da independência funcional e o princípio da indisponibilidade do interesse público que caso o membro do Ministério Público entenda pelo arquivamento do feito baseado em seu entendimento pela prescrição da pretensão ressarcitória, o cabe ao Conselho Superior na qualidade de órgão colegiado manifestar a posição da instituição que, de acordo com as súmulas apresentadas denota clara tendência ao ajuizamento da ação ressarcitória.

Nessas hipóteses, ante o posicionamento favorável dos Conselhos Superiores a interpretação pela imprescritibilidade, o efeito da tese de repercussão geral explicitada pelo REx 852.475 nos inquéritos civis seria o de limitar a discricionariedade do exercício da independência funcional, uma vez que ao definir como imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário decorrente de ato de

improbidade dolosa, o impasse hermenêutico que fundamentaria o entendimento pela prescritibilidade encontra-se solucionado.

Ademais, é necessário considerar a superveniência do princípio da obrigatoriedade que incide sobre as ações penais públicas e, resguardadas as devidas proporções, sobre as ações civis públicas de titularidade do Ministério Público. Este princípio aduz que uma vez identificada hipótese na qual a lei exija a atuação do membro do ministério público esse não pode se recusar a agir. Tal dever de agir, fundamenta-se na indisponibilidade do interesse público presente nestas ações.

Embora, de acordo com Mazzilli (2007) a identificação do dever de agir seja feita com base no juízo de conveniência e oportunidade, se constatado lesão em caso no qual exija sua atuação, o membro do Ministério Público não pode alegar conveniência em não propor ação ou não prosseguimento da causa. Nesse sentido, o exercício da independência funcional deve sempre observar o princípio da obrigatoriedade e, no caso do reconhecimento da imprescritibilidade estabelecido pela tese 897 do STF o juízo de conveniência e oportunidade é favorável ao ajuizamento da ação civil pública de ressarcimento ao erário.

4 CONTROVÉRSIAS SUSCITADAS A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475

Os autores que defenderam em suas respectivas doutrinas a prescritibilidade das ações de ressarcimento, tais como Grinover (2005), Tourinho (2003), e Nassar (2009), enunciam como ponto fulcral de suas teses a observância ao princípio da segurança jurídica, pois no entendimento dos desses autores a não fixação de um prazo para ajuizar a ação civil ressarcitória desprestigiaria a segurança das relações juridicamente consolidadas pelo tempo ao passo que não permite a estabilização das relações sociais.

Para esses autores, a prescrição é indissociável da segurança jurídica, como aduz Nassar (2009, p. 12) “a prescrição se inscreve como princípio informador do ordenamento jurídico, que não admite a perpétua incerteza quanto à estabilidade das situações constituídas. É regra geral, de ordem pública[...]”. Ainda de acordo com Nassar (2009) a segunda parte do disposto no art. 37, §5º evidencia o conflito principiológico entre a necessidade do ressarcimento ao erário preconizado pelo princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da estabilidade das relações constituídas no tempo que fundamenta o instituto da prescrição.

Gilmar Mendes (2020) entende que a controvérsia reside no reconhecimento da imprescritibilidade nas ações de improbidade administrativa que possuem natureza civil, mas declarando prescritíveis as demandas voltadas a tutela de bens jurídicos penais.

Por outro lado, tem-se o princípio da supremacia do interesse público, que embora não seja expressamente previsto na Constituição, é amplamente aceito na doutrina e jurisprudência como princípio constitucional implícito norteador do regime jurídico-administrativo, como define Celso de Mello (2017, p. 97):

O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é princípio geral de Direito inerente a qualquer sociedade. É a própria condição de sua existência. Assim, não se radica em dispositivo específico algum da Constituição, ainda que inúmeros aludam ou impliquem manifestações concretas [...]. Afinal, o princípio em causa é um pressuposto lógico do convívio social.

No mesmo sentido, preleciona Carvalho Filho (2017) que as atividades administrativas são desenvolvidas pelo Estado para benefício da coletividade. E mesmo quando a administração age em vista de algum interesse estatal imediato, o fim último de sua atuação deve ser voltado para o interesse público, pois a atividade administrativa tem como destinatário o grupo social em sua totalidade e não o indivíduo em si e, em caso de conflito entre o interesse público e o interesse individual privado, há de prevalecer o interesse público.

É inegável que a análise do artigo 37, § 5º não se resume meramente a interpretação da vontade do poder constituinte originário manifesta na redação da norma, permeia também o conflito entre os princípios constitucionais da segurança jurídica e da supremacia do interesse público. Estes aspectos foram abordados durante o julgamento do recurso extraordinário 852.475, porém a partir da análise do voto vencedor é possível notar que o Ministro Edson Fachin assentou como principal argumento a vontade do poder constituinte originário seja interpretando-o como afirmação da proteção da coisa pública ou ressaltando os elementos textuais e contexto histórico da elaboração da norma citada. Por esse motivo, a discussão sobre o conflito principiológico ainda é pertinente.

Portanto, o presente tópico destina-se a promover a análise da aludida contraposição de princípios verificada a partir da mudança interpretativa promovida pela tese de repercussão geral elaborada no julgamento do REEx 852.475.

Relevantes são as lições de Robert Alexy (2015) sobre as eventuais colisões entre princípios dentro de um mesmo ordenamento jurídico o autor define que nesses casos invariavelmente um princípio terá que ceder para que o outro seja aplicado, no entanto, não significa que o princípio cedente deva ser declarado inválido, pois ocorre que sob determinadas condições um princípio pode ter precedência em face de outro e sob outras condições a questão da precedência pode ser resolvida de forma oposta. Tal fenômeno hermenêutico se justifica pela dimensão em que desenvolve o

debate, visto que diferentemente das normas, os princípios pressupõem sua validade e portanto a discussão recaí sobre a dimensão do peso.

Ao discorrer sobre o tema Di Pietro (2017, [s.p.]) define “ainda que a imprescritibilidade possa acarretar algum prejuízo ao princípio da segurança jurídica, o princípio que prevalece, no caso, é o do interesse público na proteção do erário desfalcado por ato de improbidade administrativa”. No entendimento da citada autora, é adotado o conceito de interesse público como aquele que prevalece ao interesse particular, portanto, o peso maior seria conferido a supremacia do interesse público que por sua vez mitigaria o alcance da segurança jurídica.

Apesar do posicionamento da autora ser bem fundamentado sob a ótica jurídica, mais ponderado nos parece a tese defendida pelo autor José Sérgio Cristóvam (2014), que propõe o conceito de interesse público a partir da justaposição aos princípios e valores constitucionais e aos direitos e garantias fundamentais, pois em diversos casos concretos a efetiva satisfação do interesse público poderá residir exatamente na defesa de determinado interesse individual.

A admissão da existência de um princípio jurídico que assegure *prima facie* a prevalência abstrata do interesse público sobre o privado acaba por subverter a própria concepção de princípios constitucionais. As contemporâneas teorias dos princípios se mostram totalmente inconciliáveis com qualquer ideia de um princípio absoluto, capaz de prevalecer (*a priori*) sobre todos os demais, independentemente de qualquer jogo circunstancial de parâmetros fáticos e jurídicos. (CRISTÓVAM, 2014, p. 156)

Assim, é necessário considerar que por suas próprias características se constata que a supremacia do interesse público tende sempre a mitigar qualquer outro princípio, bastando que seja constatada sua incidência no caso concreto, prejudicando qualquer tentativa de sopesamento dos princípios conflitantes. A tese defendida por Cristóvam nos parece adequada por estabelecer critérios que delimitam o peso conferido ao princípio do interesse público, evitando que esse princípio adquira ares de princípio absoluto.

Sobre a existência de princípios absolutos, Alexy (2015) pondera que estes são incompatíveis com um ordenamento jurídico que preze pelos direitos fundamentais, visto que tais direitos não seriam capazes de estabelecer qualquer limite jurídico a estes princípios e portanto não seriam compatíveis com os direitos individuais.

Ademais, é possível afirmar que sendo a segurança jurídica um requisito para a pacificação social ela está dotada, em maior ou menor grau, de algum interesse público e sendo assim, não parece razoável ponderar entre a dimensão do interesse público que permeia a proteção ao erário e o interesse público que se manifesta a partir da efetivação da segurança jurídica.

Por estes fundamentos, pode-se concluir que o sopesamento de princípios deve considerar os aspectos circunstanciais do caso concreto, pois do contrário o hermenauta poderá incorrer em flagrante desrespeito a ordem jurídica instituída.

De fato, verifica-se a ocorrência de um conflito principiológico que pelas próprias características destes princípios torna a ponderação sobre qual deve prevalecer no caso concreto em estudo tarefa árdua, pois se adotarmos o princípio da supremacia do interesse público como legitimador do regime jurídico-administrativo o resultado deste sopesamento tenderia a conclusão pela imprescritibilidade das ações ressarcitórias. No entanto, se o intérprete partir da compreensão do princípio da supremacia do interesse público mitigado pela justaposição aos princípios e valores constitucionais, bem como aos direitos e garantias fundamentais, o sopesamento privilegiará o princípio da segurança jurídica, concluindo pela prescritibilidade das ações ressarcitórias.

Nesse sentido, a defesa da imprescritibilidade a partir da interpretação da vontade do poder constituinte originário foi a forma encontrada pelo Supremo Tribunal Federal para solucionar a controvérsia na seara hermenêutica. Porém, se o ponto de partida para a análise do artigo 37, §5 da CRFB fosse a eventual colisão dos princípios da supremacia do interesse público e o princípio da segurança jurídica, este autor entende que deveria prevalecer o princípio da segurança jurídica, pois de outro modo restaria prejudicada a ordem jurídica e constitucional estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante os aspectos que circundam a tese de repercussão geral elaborada a partir do julgamento do Recurso Extraordinário 852.475, verifica-se a complexidade da atividade interpretativa no tocante aos comandos trazidos pelo artigo 37, §5 da Constituição Federal e, sendo assim, a orientação jurisprudencial dos tribunais superiores sobre a incidência da prescrição nos casos de improbidade administrativa foi conduzida a passos lentos até culminar na referida tese que uniformizou a abordagem do dispositivo constitucional no âmbito dos Tribunais Regionais.

Das análises de jurisprudência aqui apresentadas, é possível notar uma clara tendência dos Tribunais Superiores em entender pela imprescritibilidade das ações ressarcitórias, mesmo antes do reconhecimento do incidente de repercussão geral nos Recursos Extraordinários 669.069 e 852.475. Essa tendência é justificável, pois do exame isolado da redação do artigo e suas razões históricas a conclusão pela imprescritibilidade é inafastável.

Sendo assim, para concluir pela prescritibilidade seria necessário trazer ao cerne da discussão os aspectos conflituosos entre o princípio da segurança jurídica e o princípio da

supremacia do interesse público. Nesse campo, a superveniência da segurança jurídica é imperiosa, visto que a supremacia do interesse público deve ser interpretada restritivamente, sempre considerando a melhor justaposição entre o citado princípio e os demais princípios constitucionais, bem como observada sua compatibilidade com os direitos e garantias fundamentais.

Ademais, a própria segurança jurídica como instrumento de pacificação das relações sociais compreende determinado grau de interesse público que restaria satisfeito se a Suprema Corte compreendesse pela prescritibilidade em detrimento do interesse público de natureza patrimonial.

No esteio dessa tendência dos Tribunais Superiores em reconhecer o caráter imprescritível das ações de natureza ressarcitória ao erário, denota-se pelo campo amostral apresentado no terceiro tópico que os Ministérios Públicos na condição de titulares da respectiva ação acompanharam essa tendência por meio das súmulas editadas pelos Conselhos Superiores, orientando a atuação de seus membros no sentido do ajuizamento da ação civil pública de ressarcimento ainda que constatada prescrição das demais penalidades tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa.

As súmulas publicadas não vinculam o membro do Ministério Público que conduz o inquérito civil ao mesmo entendimento, mas indicam que o Conselho Superior tende a não homologar o arquivamento do inquérito civil que investiga a prática de improbidade administrativa quando constatado dano ao erário se os argumentos trazidos no pedido de arquivamento se fundarem na prescrição das demais sanções.

Nesse sentido, a contribuição trazida pela tese de repercussão geral elaborada a partir do REEx 852.475 no âmbito da atuação extrajudicial do Ministério Público está na limitação do exercício da independência funcional, afastando a eventual discricionariedade no pedido de arquivamento, visto que o reconhecimento da repercussão geral vincula as demais instâncias ao entendimento manifesto. Portanto, com a pacificação da matéria na seara jurisprudencial não há como argumentar a incidência de prescrição na promoção de arquivamento do inquérito civil sem exceder os limites do exercício da independência funcional.

Sob o aspecto do princípio da obrigatoriedade, a tese 897 contribuiu para orientar o juízo de conveniência e oportunidade realizado na atuação extrajudicial do membro do Ministério Público no sentido do ajuizamento da ação civil de ressarcimento, pois uma vez constatado o dano ao erário e reconhecido o caráter imprescritível dessas ações há o dever de agir, que será materializado a partir da judicialização da demanda.

Para além, conclui-se que o conflito entre os princípios constitucionais da segurança jurídica e da supremacia do interesse público não foi solucionado pelo Supremo Tribunal Federal. Partindo da análise dos efeitos jurídicos, a referida tese de repercussão geral é capaz de assegurar os mesmos resultados que seriam alcançados por um eventual sopesamento de princípios em que prevalecesse a supremacia do interesse público.

Em aspecto geral, é imperioso reconhecer a relevância do REx 852.475 na uniformização jurisprudencial, assentando de forma categórica a interpretação da norma constitucional contida no artigo 37, §5º e, ao fundamentar tal interpretação a partir da vontade expressa do legislador na Assembleia Nacional Constituinte, a Suprema Corte resguardou a necessária homogeneidade equilibrada do ordenamento jurídico brasileiro. Tal coerência não seria alcançada se o STF estruturasse o mesmo entendimento pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário na superveniência do princípio da supremacia do interesse público.

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BERNARDO, André Luiz Jesus. **Sobre a (im)prescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário por ato de improbidade administrativa**. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal De Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Turma). **Recurso Especial n. 1089492/ RO**. Ação civil pública. Ato de improbidade. Ação prescrita quanto aos pedidos condenatórios (art. 23, ii, da lei n. 8.429/92). Prosseguimento da demanda quanto ao pleito ressarcitório. Imprescritibilidade. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Pedro Pereira De Oliveira . Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 04/11/2010. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801977139&dt_publicacao=18/11/2010. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Mandado de Segurança o nº 6.2109**. Tribunal de contas da união. bolsista do cnpq. descumprimento da obrigação de retornar ao país após término da concessão de bolsa para estudo no exterior. ressarcimento ao erário. inoocorrência de prescrição. denegação da segurança. Impetrante: tania costa tribe impetrado: Tribunal De Contas Da União. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 04 de setembro de 2009. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur2222/false>. Acesso em: 22 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 852.475**. Direito Constitucional. Direito Administrativo. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição. Recorrente: ministério público do estado de são paulo recorrido: Antônio Carlos Coltri E Outro(A/S). Relator: min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 08/08/2018. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur400617/false>. Acesso em 18 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso Extraordinário nº 669.069** . Constitucional e Civil. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, § 5º, da Constituição. Recorrente: UNIÃO Recorrido: Viação Três Corações Ltda e Luiz Cláudio Salles Da Luz. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, DF, 03/02/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur346703/false>. Acesso em 18 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral - **Tema n. 666**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4189164&numeroProcesso=669069&classeProcesso=RE&numeroTema=666>. Acesso em 18 out. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral - **Tema n.897**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4670950&numeroProcesso=852475&classeProcesso=RE&numeroTema=897>. acesso em 18 out. 2020.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Súmula nº 282**. As ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>>. Acesso em 19 out. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no estado constitucional de direito: o novo regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes**. 2014. Tese (Doutorado em área de concentração, Direito, Estado e Sociedade). - Centro de ciências jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2014.

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

DE PAULA, A. et al. **A imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao erário**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia, vol. II**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LOEWENSTEIN, K. **Teoría de la Constitución**. Trad. Alfredo G. Anabitarte. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1976.

LOPES, T. H. T.; VEDOVATO, L. R. **O processo civil no estado constitucional e seus reflexos nas ações de improbidade administrativa**. Revista Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 278, n. 1, jan./abr. 2019.

MARTINS, Flávio. **Curso de Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquerito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**. 4. ed. São Paulo, Saraiva, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE SÃO PAULO. Conselho Superior do Ministério Público. **Súmula nº 34**. O Conselho Superior homologará arquivamento de inquéritos civis ou assemelhados cujo objeto autorize apenas a propositura de ação de reparação de danos ao erário, nos termos do art. 5º da Lei nº 8.429/92, quando, cumulativamente (1) o prejuízo não alcançar expressão econômica relevante, assim entendido aquele que não seja superior ao previsto no art. 20 da Lei Federal nº 10.522/02; (2) houver prova de que o órgão do Ministério Público tenha comunicado o colegitimado para a propositura da ação de ressarcimento, transmitindo os elementos de prova necessários a tal finalidade. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas/sumulasPatrimonioPublico>. Acesso em: 26 out. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO CEARÁ. Conselho Superior do Ministério Público. **Súmula nº 02**. Para o adequado exercício do seu *munus* constitucional, deve o Promotor de Justiça

perscrutar os efeitos da improbidade em seu triplice aspecto: criminal, civil e administrativo, observando igualmente os prazos prescricionais decorrentes da interpretação sistemática dos arts.37, §5º, da CF/88, 12 e 23 da Lei Federal nº8.429/92 para a propositura da ação de improbidade administrativa: deparando-se com as hipóteses do Decreto-Lei nº201/67, proporá as ações penais cabíveis e garantirá o ressarcimento ao Erário. Diário de Justiça: Fortaleza, CE, n. 233, p. 180 e 181, 05 dez. 2008.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO PIAUÍ. Conselho Superior do Ministério Público. **Súmula nº 01.** A prescrição da pretensão a que se refere o art. 23 da Lei nº 8.429/92 não alcança ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário. Disponível em: <<https://www.mprs.mp.br/orgaoscolegiados/sumulas/detalhe-sumula/2580/>>. Acesso em: 26 out. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. Conselho Superior do Ministério Público. **Súmula nº 11.** O membro do Ministério Público, ao promover o arquivamento de feito sobre improbidade administrativa, por motivo de prescrição, em que o fato tenha gerado prejuízo ao erário, nos termos do art. 23, da Lei nº 8.429, deve se manifestar, ainda, sobre a ação civil para o ressarcimento do dano produzido ao erário, nos termos do art. 37, § 5º, da CF/88. Disponível em: <https://www.mprs.mp.br/orgaoscolegiados/sumulas/detalhe-sumula/2580/>>. Acesso em: 26 out. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DO TOCANTINS. Conselho Superior do Ministério Público. **Súmula nº 07/2013.** O Conselho Superior homologará promoção de arquivamento de inquérito civil ou de procedimento preparatório, instaurados para apurar improbidade administrativa, se, no curso da investigação, ficarem comprovadas a prescrição da ação, regulada pelo artigo 23, incisos I e II da Lei Federal nº 8.429/92, e a ausência de dano ao erário. Disponível em: <<https://www.mpto.mp.br/conselho-superior/2013/09/16/sumulas>>. Acesso em: 26 out. 2020.

NASSAR, Elody. **Prescrição na administração pública.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

NEUMANN, Franz. **O Império do Direito: Teoria política e sistema jurídico na sociedade moderna.** São Paulo: Quartier Latin, janeiro de 2013.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa.** 8. Ed. São Paulo: Forense, 2020.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** 27ª Edição. São Paulo: Saraiva: 2003

TEIXEIRA, Francisco Dias. **Princípios constitucionais do Ministério Público.** Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. I, n. 2, jan/mar. 2002.