

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 852.475 E A PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

EXTRAORDINARY APPEAL 852.745 AND THE CLAIM FOR COMPENSATION TO THE TREASURY BY ACT OF ADMINISTRATIVE IMPROBABILITY

Ricardo Adelino Suaid*
Sebastião Sérgio da Silveira**

*Possui graduação em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto (2006) e Mestrado pela Universidade de Ribeirão Preto (2020). Atualmente é Juiz Substituto no Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Foi Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de São Paulo - Promotoria de Justiça de Ribeirão Preto. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público. Iniciou no Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Ribeirão Preto no ano de 2018, tendo concluído em 2020, sendo orientado pelo Prof. Dr. Zaiden Geraige Neto. Bolsista no Programa Prosup/CAPEES. Representante discente da Pós-graduação no Colegiado da Área de Humanas da Universidade de Ribeirão Preto em 2018/2019. Email: ricardo_suaid@yahoo.com.br

**Possui graduação em Ciências Jurídicas pela Universidade de Ribeirão Preto (1984), Mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1999); Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) e Pós-Doutoramento pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra-Portugal (2011). Atualmente é o 8º Promotor de Justiça de Ribeirão Preto, do Ministério Público do Estado de São Paulo; Professor Titular da Universidade de Ribeirão Preto, onde é Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Direito e Professor Doutor do Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, da Universidade de São Paulo - FDRP-USP. Integrou, março de 2.011 a 2.016, o Comitê Executivo Estadual, do Fórum Nacional do Judiciário para a Saúde, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Tem experiência na área de Direito, atuando principalmente nos seguintes temas: improbidade; ação civil pública, meio ambiente, terceiro setor, saúde pública, infância e juventude, cidadania e processo penal. Email: sebastiao_silveira@hotmail.com

Como citar: SUAID, Ricardo Adelino; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Recurso extraordinário 852.475 e a pretensão de ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 28-48, dez. 2022. DOI 10.5433/24157-108104-1.2022v17n. 3 p. 28. ISSN: 1980-511X

Resumo: Com o objetivo de uniformizar a jurisprudência e zelar pela segurança jurídica e isonomia, o Código de Processo Civil de 2015 prevê que os tribunais devem sumular seus entendimentos a partir de sua jurisprudência, a qual deve observar as circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação. Trata-se do dever de coerência que deve nortear a atuação harmônica entre o que se decide e o processo *sub judice*. No âmbito da mais alta Corte do país, a formação do precedente no julgamento do recurso extraordinário pressupõe presentes os institutos do prequestionamento e da repercussão geral da questão constitucional. Nesse sentido, a partir da tríade prequestionamento - repercussão geral - coerência dos precedentes, dedica-se o presente trabalho a análise crítica das disparidades no julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475 pelo Supremo Tribunal Federal, concluindo-se que a tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário com base *animus* do agente improbo não guarda correspondência com o contexto do caso concreto que lhe deu origem.

Palavras-chave: repercussão geral; improbidade administrativa; imprescritibilidade.

Abstract: In order to standardize jurisprudence and to ensure legal security and isonomy, the 2015 Code of Civil Procedure rules that courts must summarize their understandings based on their jurisprudence, which must observe the factual circumstances

of the precedents that motivated its creation. It is the duty of coherence that should guide the harmonious performance between what is decided and the processes that are under investigation. In the sphere of the highest court in the country, the formation of precedent in the judgment of the extra appeal presupposes that the institutes of previous questioning and the general repercussion of the constitutional issue are present. In this regard, from the triad previous questioning- general repercussion-coherence of the proceeding, the present work is dedicated to the critical analysis of the disparities in the judgment of Extra Appeal no. 852,475 by the Federal Supreme Court, concludes that the imprescriptibility's thesis of pretension for reimbursement to the public purse based on the animus of the dishonest agent does not correspond to the context of the specific case that gave rise to it.

Keywords: general repercussion; administrative improbity; imprescriptibility.

INTRODUÇÃO

Inspirado pelo *writ of certiorari* do direito norte-americano, o instituto da Repercussão Geral foi pensado e desenvolvido como a cura dos males que ontem (e sempre) afetaram o regular exercício da função jurisdicional no Brasil: a enorme carga processos que cotidianamente são endereçados ao Supremo Tribunal Federal.

Para ter *status* de repercussão geral a questão controvertida necessariamente deve ter relevância social, isto é, deve revestir-se de importância para a pacificação das relações sociais, jurídicas, econômicas e políticas. Presente – a juízo exclusivo da Suprema Corte – abre-se a porta para que seja analisado o recurso extraordinário.

Com este requisito, frisa-se, introduzido no sistema somente no ano de 2004 pela Emenda Constitucional n. 45, não se confunde o prequestionamento, caracterizado pela necessidade de que a questão tenha sido decidida pelas instâncias inferiores para então ser submetida ao Supremo Tribunal Federal.

Superadas tais etapas, do julgamento do recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida extrai-se uma tese com poder decisivo sobre os litígios que versem sobre a mesma questão de direito material ou processual. Estamos diante, portanto, de um precedente judicial.

Em comum, os institutos estão umbilicalmente ligados pela mesma finalidade: a racionalização do sistema jurídico.

É dentro desta perspectiva que se pretende analisar a polêmica tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que “são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa”.

O problema consiste em investigar o respeito ao devido processo constitucional no julgamento do recurso extraordinário n. 852.475, bem se a tese fixada encontra subsídio no artigo 37, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, e na Lei 8.429/92, que disciplina a matéria.

A reflexão tem repercussão teórica para o conhecimento da ciência do direito, e especialmente na prática da jurisdição constitucional, principalmente nos tempos em que critérios políticos sobressaem sobre aspectos técnicos da decisão judicial.

Com a opção de pesquisa bibliográfica e jurisprudencial. Optamos pela divisão do desenvolvimento do trabalho em quatro partes. De início, foi abordado o sistema de precedentes judiciais adotado pelo novo Código de Processo Civil, seguido da análise da natureza da tese fixada no julgamento do recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida. Na sequência, foi delineado o dever de coerência das decisões judiciais para, estabelecidas as premissas deste estudo, criticar a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do recurso extraordinário n. 852.475.

1 ASPECTOS PROCESSUAIS DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Por recurso entende-se o ato ou efeito de recorrer dentro da mesma relação processual com o objetivo de reformar ou invalidar uma decisão judicial (MARINONI; MITIDIERO, 2008, p. 505).

Dito de outra forma, recurso é o poder que se reconhece à parte vencida em qualquer incidente ou no mérito da demanda de provocar o reexame da questão decidida pela mesma autoridade judiciária ou por outra de hierarquia superior.

Recurso Extraordinário, em sentido *lato*, corresponde a todo recurso cabível aos Tribunais Superiores, como meio de revolvimento da matéria de direito, ou seja, análise de violação das normas constitucionais e legais (MANCUSO, 2018, p. 36). Não cabe, portanto, para simples revisão de fatos e provas.

Em sentido estrito, Recurso Extraordinário é o mecanismo de competência do STF com vistas a garantir a supremacia das normas constitucionais e a inteireza do sistema jurídico (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 406). Em outros termos, “*é o mecanismo posto à disposição das partes para permitir um juízo acerca da conformação de uma decisão judicial em relação ao disposto na lei maior.*” (SOUZA, 2008, p. 10).

Esclarece Teresa Arruda Alvim Wambier que:

Não se trata de uma terceira instância. Trata-se, isto sim, da ponta do funil: decidem-se questões de direito. Não há revisão integral da matéria decidida, como ocorre na apelação, com exame dos autos e das provas. Há o exame da decisão que se recorreu: a identificação do erro de direito há de ser constatada da leitura da decisão (WAMBIER, 2015, p. 1492).

Uma vez admitido o recurso extraordinário, o STF, nos termos de sua Súmula 456, “julgará a causa aplicando o direito à espécie”. Nesse sentido, o julgamento proferido pela Corte substitui a decisão recorrida naquilo que tiver sido objeto de recurso.

O recurso extraordinário, neste ponto, destoa do “recurso de cassação” presente em alguns países europeus, como França e Itália, em que ao Tribunal de Cassação cumpre o juízo rescindente, de modo que, cassada a decisão recorrida, a tribunal diverso cabe a tarefa de proferir novo julgamento da questão (AZZONI, 2009, p. 36).

Segundo Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery: “O sistema brasileiro dos recursos excepcionais (RE, Resp e RR) confere dupla competência recursal ao tribunal ad quem (STF, STJ e TST), que tem simultaneamente competência para proferir os juízos de cassação e de revisão.” (NERY JUNIOR; NERY, 2014, p. 663-663).

Este entendimento encontra-se expressamente previsto no artigo 1.034, caput, do novo Código de Processo Civil: “Admitido o recurso extraordinário ou o recurso especial, o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça julgará o processo, aplicando o direito”.

Com o julgamento, opera-se o efeito substitutivo, o que significa dizer que, salvo no caso de *error in procedendo*: “[...] só quando o fundamento do recurso consiste em erro in procedendo é que o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça, ao dar-lhe provimento, anula a decisão da instância inferior e, se for o caso, faz baixar os autos para que outra ali se profira.” (MOREIRA, 2005, p. 601).

Constatada a injustiça da decisão sobressai a função revisional do STF, proferindo novo julgamento sobre a causa, respeitados os limites da cognição do recurso extraordinário (AZZONI, 2009, p. 254-256).

Para o recurso extraordinário ser admitido e ter seu mérito analisado são necessários, além das condições de admissibilidade recursal inerente aos processos subjetivos, que segundo Araken de Assis “são bipartidos em intrínsecos – cabimento, legitimidade, interesse e legitimidade para recorrer; e extrínsecos – tempestividade, regularidade formal e preparo” (ASSIS, 2016, p. 135), os seguintes requisitos: (i) o prequestionamento da questão recursal; (ii) o esgotamento das vias ordinárias; (iii) ofensa direta à Constituição Federal e (iv) repercussão geral da questão constitucional (ASSIS, 2016, p. 679).

O prequestionamento tem fundamento na expressão *causas de decididas* utilizada no inciso III do artigo 102, da Constituição Federal, limitando o recurso extraordinário às hipóteses vinculadas na Constituição e apreciadas na decisão recorrida (MANCUSO, 2018, p. 314).

Ao menos em duas hipóteses é possível dispensar o prequestionamento. A primeira no caso de o fundamento surgir exclusivamente no próprio acórdão recorrido. A segunda, caso interposto embargos de declaração, na linha do determina a Súmula 356 do STF, o Tribunal *a quo* queda-se inerte quanto ao exame da questão (GRECO FILHO, 2006, p. 372).

Da jurisprudência da Corte extrai-se que o prequestionamento deve ser explícito, ou seja, a decisão impugnada tem que emitir juízo de valor a respeito do tema, inclusive mencionando o preceito constitucional suscitado nas razões do recurso submetido à sua apreciação.

Para fins de prequestionamento o STF não tem admitido, portanto, que o acórdão recorrido se limite à discussão da tese que jurídica invocada como inconstitucional, sendo imprescindível a expressa menção à norma constitucional violada.

Arguida a tese jurídica pelas partes como fundamento de suas pretensões, ainda que a decisão ou o acórdão não tenha enfrentado o tema, explícita ou implicitamente, a simples oposição de embargos de declaração visando suprir a omissão, na visão já há muito assentada do STF, supre o requisito do prequestionamento, caracterizado, neste caso, como *ficto*

Nesse sentido é o teor da Súmula 356 do STF. No STJ, antes da alteração promovida pelo artigo 1025 do CPC/15, não se admitia o prequestionamento ficto, na linha de sua Súmula 211, “Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo Tribunal *a quo*.” (BRASIL, 2015)

O Código de Processo Civil de 2015 dirimiu a controvérsia antes existente entre os Tribunais de Superposição, tendo encampado a teoria do prequestionamento *ficto*. Nos termos do artigo 1025, “[...] consideram-se incluídos no acórdão os elementos que o embargante suscitou, para fins de

pré-questionamento, ainda que os embargos de declaração sejam inadmitidos ou rejeitados, caso o tribunal superior considere existentes erro, omissão, contradição ou obscuridade.”(BRASIL, 2015).

A finalidade do prequestionamento é impedir que o STF conheça originariamente de matérias que não tenham sido suscitadas e submetidas a ampla defesa e contraditório no processo subjetivo. Seguindo na análise dos requisitos de admissibilidade, cabe Recurso Extraordinário da decisão que: a) - contrariar dispositivo da Constituição Federal, instrumento de preservação de sua supremacia; b) – declarar a inconstitucionalidade material ou formal de tratado ou lei federal, no âmbito do controle difuso pelos Tribunais locais e órgãos colegiados, também como manifestação da supremacia constitucional e hierarquia de leis; c) – julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição, tendo por objetivo proteger o pacto federativo; d) – julgar válida lei local contestada em face de lei federal, pois violadora da distribuição das competências constitucionais entre os entes federativos.

Em relação ao item b) supra, importante ressaltar que o artigo 97 da Constituição Federal prevê a denominada cláusula “*full bench*”, pela qual “somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.” (FERREIRA, 2016, p. 47). Conforme Ferreira (2016), tal regra se aplica, inclusive, ao STF, havendo precedente isolado de que seus colegiados fracionários poderiam julgar o extraordinário sem ofensa ao referido dispositivo – ED no RE 361.829/RJ.

Não obstante a aparente pluralidade de situações em que se viabiliza o manejo do Recurso Extraordinário, todas cristalizam a ofensa à Constituição Federal como o real fundamento de sua interposição (WAMBIER, 2015, p. 1492).

Diferente do regime do Recurso Especial direcionado ao STJ, cuja impetração restringe-se às decisões de tribunais, o Recurso Extraordinário é cabível contra as decisões em única ou última instância, independente do órgão que a proferiu. Assim, é manejável das deliberações proferidas em embargos infringentes em execução fiscal e de turma recursal dos juizados especiais.

Diante do que foi acima exposto, embora o prequestionamento também tenha sido pensando como instrumento limitador dos recursos dirigidos ao STF, com o instituto da repercussão geral não se confunde.

Sandro Luiz de Oliveira Rosa afirma tratar-se o prequestionamento do que se denomina jurisprudência defensiva, mecanismo por meio do qual se faz “necessário demonstrar a questão constitucional discutida no caso, fato que poderia diminuir a quantidade de recursos.” (ROSA, 2013, p. 78).

O instituto da repercussão geral, inspirado no *writ of certiorari* (BERMAN, 2009, p. 107) do direito norte-americano e instituído pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, está previsto no artigo 102, §3º, da Constituição Federal, tem natureza de requisito intrínseco de admissibilidade quanto ao próprio cabimento do recurso extraordinário (DANTAS, 2012, p. 227-228; MARINONI; MITIDIERO, 2007, p. 39).

Nos termos do artigo 323 (BRASIL, 2015), caput, do RISTF, “Quando não for caso de inadmissibilidade do recurso por outra razão, o(a) Relator(a) ou o Presidente submeterá, por meio eletrônico, aos demais ministros, cópia de sua manifestação sobre a existência, ou não, de repercussão geral.”

Assim, além possuírem naturezas distintas, o prequestionamento deve ser analisado anteriormente à existência da repercussão geral. Apenas se delibera acerca da repercussão se presentes os demais requisitos de admissibilidade recursal (COELHO, 2009, p. 110-111).

A ausência da preliminar era obstáculo intransponível para a admissão do recurso, ainda que presumida de forma absoluta a repercussão geral (artigo 323, §1º, do RISTF). Não havia que se falar em repercussão implícita ou presumida.

Embora o § 2º do artigo 1035, do CPC/15 não mencione, na prática o operador do direito deve estar atento ao entendimento do STF de que a demonstração da repercussão geral ainda deve ser feita em preliminar do recurso extraordinário, sob pena de não ser conhecido.

Cabe atentar que o reconhecimento da repercussão geral é atribuição exclusiva do STF, feita de forma colegiada, de modo que não cabe ao presidente ou vice-presidente do Tribunal *a quo* fazê-lo (MOREIRA, 2005, p. 605), não obstante lhe caiba verificar, do ponto de vista estritamente formal, se o recorrente formulou preliminar de repercussão geral (COELHO, 2009, p. 112).

A despeito da irrecorribilidade da decisão que versa sobre repercussão geral, conforme artigo 1035, caput, do CPC/15, e artigo 326 do RISTF, a deliberação deve ser pública e motivada, ainda que de forma objetiva, em prestígio ao dever de motivação das decisões judiciais estampados no artigo 93, IX, da Constituição Federal, e artigos 11 e 489, §1º, do CPC/15 (BRASIL, 2015).

Conforme Guilherme Nassif Azem (2009, p. 66), “para que se ateste a repercussão geral, portanto, devem-se conjugar dois elementos: a relevância e a transcendência da questão constitucional discutida.”

Pode-se afirmar a existência da repercussão geral quando a matéria, objeto do recurso extraordinário, seja relevante do ponto de vista jurídico, econômico, político ou social, a ponto de o julgamento interessar à própria coletividade que vive a Constituição. Trata-se, portanto, “de uma relevância qualificada” (OLIVEIRA, 2009, p. 185).

Nesse sentido afirmam Marinoni e Mitidiero:

[...] a fim de caracterizar a existência de repercussão geral e, destarte, viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário, nosso legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência). A questão debatida tem de ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, além de transcender para além do interesse subjetivo das partes na causa (MARINONI; MITIDIERO, 2007, p. 40).

O procedimento da repercussão geral foi disciplinado pela Emenda Regimental 21/2007, sendo que decidido pelo pleno do STF que o novo instituto apenas aplicado após 3 de maio de

2007, data da publicação da emenda regimental.

Atualmente a matéria é devidamente tratada nos artigos 1029 a 1035 do Código de Processo Civil de 2015.

2 O SISTEMA DE PRECEDENTES JUDICIAIS NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

O artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, ao prever que “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, revela a adoção do princípio da legalidade fundado no sistema *Civil Law*, no ordenamento jurídico nacional. Embora seja verdadeira esta afirmação, a Constituição Federal de 1988 ao encampar um sistema de jurisdição constitucional caracterizado pelo funcionamento conjunto dos modelos difuso (também chamado americano) e concentrado (também denominado austríaco) (MENDES, 2016, p. 1080), já cunhava certa abertura do ordenamento ao *commow law* (VALADÃO, 2015, p. 137).

É justamente no tocante as fontes do Direito que se estabelecia a diferença entre as escolas do *Civil Law* e do *Commom Law*. O sistema *Civil Law*, adotado nos países de cultura romano-germânica, prevê a Lei escrita como principal fonte do Direito, ao passo que no sistema *Common Law* a fonte está assentada no direito consuetudinário e na decisão judicial (ALMEIDA, 2017).

Ainda que a Lei constituísse a principal fonte do Direito, o Estado puramente legalista não era capaz de atender e solucionar as demandas de uma sociedade em constante transformação (DONIZETI, 2016, p. 1300-1301).

Não se concebe mais a ideia de direito puramente dogmático, dissociado da realidade que se pretende aplicar. O Direito deve ser enxergado sob uma nova perspectiva, como fruto/produto das próprias sociais, concretizando-se a partir dos conflitos que se pretende solucionar.

A partir da lição de Castanheira Neves, conclui Ivan Cláudio Pereira Borges que: “O direito só o é como tal se possui uma perspectiva de valoração, justificada na inter-relação necessária dos seres humanos, somada a um fundamento de validade, que é a *lex*, e sempre no universo prático, isto é, das realizações, dos problemas e das soluções” (BORGES, 2018, p. 3321).

Não obstante a diferença de origem entre as escolas do *Civil Law* e do *Commom Law*, a valorização dos precedentes nos países de tradição positivista, a exemplo do Brasil, como fonte de aplicação uniforme do direito, acarretou forte aproximação entre os institutos (ALMEIDA, 2017).

Nesse sentido afirma Miguel Reale (1998, p. 142):

Na realidade são expressões diversas que, nos últimos anos, têm sido objeto de influências recíprocas, pois enquanto as normas legais ganham cada vez mais importância no regime do *commow law*, por sua vez os precedentes judiciais desempenham papel sempre mais relevante no Direito de tradição romanística.

No ordenamento brasileiro o hibridismo agrupa tradições europeias e norte-americanas

desde a Constituição de 1981, que abrigou princípios estruturadores das decisões políticas fundamentais típicas de *commow law* (ZANETI JUNIOR, 2007, p. 15).

Após ganhar corpo em diversos diplomas legislativos, a teoria dos precedentes foi incorporada pelo Código de Processo Civil de 2015, dela sendo consequência o dever dos tribunais de uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Na lição de Sebastião Sérgio da Silveira e Rafael Tomaz de Oliveira (2015, p. 299):

Coerência implica investigar se a jurisprudência guarda acordo com as decisões do passado no sentido lógico-formal (não contradição, principalmente). Estabilidade, diz respeito a um problema de gestão e pretende saber se as fórmulas construídas a partir de decisões anteriores continuam a ser aplicadas de forma uniforme, padronizada. Trata-se, realmente, de um conceito que reflete a ideia de produtividade e da necessidade de um padrão que possa ser repetido posteriormente de forma mais ou menos homogênea com relação à anterior. Já a integridade exige um compromisso com os princípios da comunidade política. Pode ela justificar a continuidade da cadeia de coerência e estabilidade ou, nalguns casos, obrigar que ela seja interrompida. De todo modo, aqui sempre estaremos diante de um argumento de princípio.

Em que pese o debate acerca da existência (STRECK; ABOUD, 2013, p. 85-87) e do conceito (MANCUSO, 2010, p. 151-152) de precedente judicial no ordenamento nacional, neste trabalho entende-se como a norma extraída do julgamento de determinado caso concreto com potencial aplicabilidade a casos análogos futuros (DIDIER JUNIOR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2017, p. 441).

Deste diverge o conceito de jurisprudência, mais abrangente no aspecto quantitativo, consistente na interpretação de um conjunto de decisões dos Tribunais acerca de determinada questão (TARUFFO, 2014). Em síntese:

À luz das circunstâncias específicas envolvidas na causa, interpretam-se os textos legais (*lato sensu*), identificando a norma geral do caso concreto, isto é, a *ratio decidendi*, que constitui o elemento nuclear do precedente. Um precedente, quando reiteradamente aplicado, se transforma em jurisprudência, que, se predominar em tribunal, pode dar ensejo à edição de um enunciado na súmula da jurisprudência deste tribunal (DIDIER JUNIOR.; BRAGA; OLIVEIRA, 2017, p. 554-555).

A rigor, toda decisão judicial proferida pela autoridade judiciária é um precedente, independente do grau do órgão de decisão e da atribuição de feitos vinculantes pelo ordenamento jurídico, tendo o condão de influir decisões futuras tomadas em situações de matéria fática semelhante (MORETO, 2012).

A formação do precedente está necessariamente atrelada aos fatos e fundamentos submetidos ao contraditório judicial e que motivam a decisão judicial. Segundo Tucci (2004, p. 12), “todo precedente judicial é composto por duas partes distintas: a) as circunstâncias de fato que embasam a controvérsia; e b) a tese ou o princípio jurídico assentado na motivação (*ratio decidendi*) do

provimento decisório.”

No âmbito interno, portanto, o precedente deve refletir de forma fidedigna a argumentação jurídica em que se apoia a decisão. Quanto ao âmbito externo, o dever de coerência também impõe que o tribunal julgue conforme a orientação adotada em julgamentos anteriores que envolvam fatos e teses idênticos ou semelhantes (THEODORO JUNIOR, 2017, p. 797).

O dever de coerência se manifesta nos âmbitos interno e externo. Pelo primeiro impõe-se o dever de autor referência, ou seja, cabe aos tribunais observar seus próprios precedentes. O segundo sentido exprime o dever de não-contradição, pelo qual os tribunais não devem decidir casos análogos contrariamente às decisões anteriores, salvo distinção ou superação (DIDIER JUNIOR, 2017, p. 546).

Neste sentido, são imprescindíveis à construção do precedente as razões fundamentais da decisão (*ratio decidendi*), sendo dispensáveis desta análise os argumentos de passagem (*obiter dictum*), não essenciais ao julgamento do caso concreto.

A *ratio decidendi* é obtida por meio da “elucidação das premissas normativas tomadas como etapas de justificação de uma decisão judicial.” (BUSTAMANTE, 2012, p. 277).

Conforme Marinoni (2011, p. 294):

A ratio decidendi é também chamada, em solo brasileiro, de motivo determinante de uma decisão. O motivo determinante, entendido como *ratio*, é a premissa sem a qual não se chegaria àquela decisão específica. É o motivo (ou são os motivos, já que se admite a existência de mais de uma *ratio*) suficiente e imprescindível à decisão que foi tomada.

Nesta ordem de ideias, o precedente judicial é a norma geral extraída da *ratio decidendi* da causa, constituída pelos fundamentos jurídicos essenciais para a solução da controvérsia (WAMBIER *et al.*, 2015, p. 1316).

2.1 INCOERÊNCIAS NA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N. 852.475

Em decorrência do julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475, os ministros da Suprema Corte fixaram a seguinte tese: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.” (BRASIL, 2018).

Ab initio, ao analisar a *tese*, com fincas na distinção supraestabelecida, constata-se que a posição firmada nem de longe espelha a jurisprudência do STF até então consolidada a respeito do tema.

Conforme será pormenorizadamente analisado, a tese fixada no julgamento do RE n. 852.475 destoa do entendimento que o Supremo Tribunal Federal vinha aplicando na análise dos casos correlatos, sendo dotada de certo ineditismo.

Compulsando a jurisprudência da corte, apoiada na interpretação da ressalva contida na parte final do artigo 37, §5º, da Constituição Federal, extrai-se o entendimento pacífico de que as ações de ressarcimento por danos ao erário decorrentes de ato de improbidade administrativa são imprescritíveis. Nesse sentido,

A imprescritibilidade prevista no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilegalidades tipificadas como de improbidade administrativa e como ilícitos penais. É prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (BRASIL, 2018).

Ainda podem ser citados os Recursos Extraordinários n. 814.243; 601.707; 608.831; 632.512; 598.493; 578.428; o Agravo de Instrumento n. 834.494/SP; e o Mandado de Segurança 26.210.

Em comum, todas as decisões se referem à imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário por ato de improbidade de forma geral, não distinguindo os dolosos dos culposos. Neste ponto reside a celeuma da questão.

Ao estabelecer que a pretensão de ressarcimento por ato doloso de improbidade é imprescritível, *a contrario sensu* interpreta-se que a tese tem por prescritível a pretensão de ressarcimento por atos culposos, compreendidos no artigo 10 da Lei 8.429/92.

Com efeito, a causa de pedir da ação civil pública promovida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (BRASIL, 2018) consiste na adoção, por agentes públicos, de modalidade de licitação indevida para a venda de bens móveis da Administração Pública, alienados por preço inferior ao de mercado, conduta violadora dos princípios da legalidade e moralidade, causadora de prejuízos ao erário, tendo frustrado a licitude do processo licitatório, em consonância com os artigos 10, incisos IV e VIII, e 11, *caput*, da Lei. 8.429/92.

Restou apurado em Procedimento Preparatório de Inquérito Civil que a Prefeitura de Palmares/SP realizou dois procedimentos licitatórios, sob a modalidade “carta-convite”, para a alienação de dois veículos, tendo como critério de julgamento o menor preço. Conforme alegou o Ministério Público do Estado de São Paulo, a modalidade licitatória prevista para a hipótese é o leilão e a avaliação realizada foi aquém do valor de mercado dos bens, gerando prejuízos ao erário.

A tese da prescrição arguida pelas defesas dos imputados (BRASIL, 2007) nos autos foi rechaçada em despacho saneador do juízo *a quo*, apoiando-se de forma objetiva na ressalva do artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Ao final do processo em primeiro grau de jurisdição foi proferida sentença, que condenou os agentes públicos pela prática dos atos de improbidade previstos nos artigos 10, incisos IV e VIII, e 11, impondo-lhes as penas previstas no artigo 12, incisos II e III, todos da Lei 8.429/92. A matéria prescricional não foi objeto da decisão.

No âmbito recursal, reiterados os fatos e fundamentos expostos em primeiro grau de jurisdição, o acórdão proferido reconheceu a ocorrência da prescrição no que tange à punição dos

agentes públicos e extinguiu a ação.

Em Recurso Extraordinário o *Parquet* paulista fundamentou a ofensa à Constituição Federal com base na imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário prevista em seu artigo 37, §5º, com a qual não se confunde a prescritibilidade dos ilícitos administrativos praticados por agentes públicos.

Neste ponto reside a segunda controvérsia. Na deliberação sobre a existência da repercussão geral no Recurso Extraordinário 852.475, interposto na Ação Civil Pública n. 2001.000685, que tramitou no Foro de Santa Adélia/SP, o Ministro Marco Aurélio afirmou que “Em momento algum o Tribunal de origem emitiu entendimento sob o ângulo da Constituição Federal”, e que “O acórdão inicialmente formalizado revela adoção de óptica à luz de normas estritamente legais – Leis nº 8.112/1990 e nº 8.429/1992”. E arrematou “Os embargos declaratórios interpostos não veicularam o tema de índole maior. Conforme consta do relatório do ato, buscou-se pronunciamento quanto à Lei nº 8.112/1990”. (RE 852.475, acórdão em repercussão geral, p.11).

Com esteio nestes argumentos e à luz dos entendimentos cristalizados nas Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Marco Aurélio concluiu pela “inadequação do instituto da repercussão geral” (RE 852.475, acórdão em repercussão geral, p.11).

Pela primeira, “*É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada*”. Já o segundo entendimento sumulado apregoa que “O ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento”.

Do que se extrai, as referidas Súmulas cristalizam entendimento de não admissibilidade do recurso extraordinário pela ausência de prequestionamento. É a nítida a confusão estabelecida no julgamento do entre instituto e a repercussão geral da constitucional. Por sorte, não prosperou o voto em apreço.

E mais, a matéria estava prequestionada pelo reconhecimento, no acórdão, da prescrição das penalidades impostas em virtude da condenação por atos de improbidade administrativa, uma vez que a Lei n. 8.429/92 goza de força normativa constitucional, cumprindo o comando do artigo 37, §4º, da Constituição Federal.

Nesta linha não mais se justifica, segundo Mancuso, o “rigor que engendrou, no STF, a emissão das Súmulas 282, 317, 356 [...]. Desde que se possa, sem esforço, aferir no caso concreto que o objeto do recurso está razoavelmente demarcado na instância precedente” (MANCUSO, 2018, p. 320).

Na deliberação acerca da existência da repercussão geral, prevaleceu o voto do Ministro Teori Zavascki:

No exame do RE 669.069-RG (de minha relatoria, DJe de 26/8/2013, Tema 666), o Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral de matéria delimitada como a imprescritibilidade das ações de ressarcimento por danos causados ao erário, ainda que o prejuízo não decorra de ato de improbidade administrativa. No entanto, no julgamento de mérito, firmou-se tese mais restrita, no sentido de

que é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil (RE 669.069, de minha relatoria, DJe de 28/4/2016, Tema 666). Tal diretriz não alcança, portanto, as ações de ressarcimento decorrentes de ato de improbidade administrativa.

Em face disso, incumbe ao Plenário desta Corte pronunciar-se acerca do alcance da regra estabelecida no § 5º do art. 37 da CF/88, desta vez especificamente quanto às ações de ressarcimento ao erário fundadas em atos tipificados como ilícitos de improbidade administrativa. Diante do exposto, manifesto-me pela existência de repercussão geral da questão suscitada (BRASIL, 2018).

A despeito da irrecorribilidade da decisão que versa sobre repercussão geral, nos termos do artigo 1035, caput, do CPC/15, e artigo 326 do RISTF, a deliberação deve ser pública e motivada, ainda que de forma objetiva, em prestígio ao dever de motivação das decisões judiciais estampados no artigo 93, IX, da Constituição Federal, e artigos 11 e 489, § 1º, do CPC/15.

Conforme Guilherme Nassif Azem (2009, p. 66), “para que se ateste a repercussão geral, portanto, devem-se conjugar dois elementos: a relevância e a transcendência da questão constitucional discutida.”

Pode-se afirmar a existência da repercussão geral quando a matéria, objeto do recurso extraordinário, seja relevante do ponto de vista jurídico, econômico, político ou social, a ponto de o julgamento interessar à própria coletividade que vive a Constituição. Trata-se, portanto, “de uma relevância qualificada.” (OLIVEIRA, 2009, p. 185).

Nesse sentido afirmam Marinoni e Mitidiero (2007, p. 40):

[...] a fim de caracterizar a existência de repercussão geral e, destarte, viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário, nosso legislador alçou mão de uma fórmula que conjuga relevância e transcendência (repercussão geral = relevância + transcendência). A questão debatida tem de ser relevante do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, além de transcender para além do interesse subjetivo das partes na causa.

No caso concreto, a relevância da matéria salta aos olhos, certo de que a decisão paradigmática adotada pela Suprema Corte baliza a solução de inúmeros litígios que visam a obter o ressarcimento dos danos causados ao erário por atos de improbidade administrativa.

Segundo Clara Maria Azzoni (2009, p. 27), pela função paradigmática ou persuasiva cumpre os deveres de estabilidade e previsibilidade os juízes que proferirem suas decisões “respeitando o prestígio e autoridade que devem ser atribuídos às decisões proferidas pelos Tribunais de cúpula.”

Conforme consignado na decisão supratranscrita, a repercussão geral acerca da imprescritibilidade da ação de ressarcimento dos danos ao erário já havia sido reconhecida no bojo do recurso extraordinário n. 669.069 – Tema 666 – matéria não enfrentada no mérito pela Corte.

Neste caso, por versar questão cuja repercussão já havia sido reconhecida pela Corte, a deliberação poderia ter sido dispensada, pois presumida a existência da repercussão geral, a teor do artigo 323, caput e §2º, do RISTF.

Incontestável, pois, o reconhecimento da repercussão geral capitaneado pelo então Ministro Teori Zavascki.

Antes da análise do mérito do julgamento se faz necessário estabelecer que o julgamento se cingia à prescritebilidade da ação de ressarcimento de danos ao erário decorrente da prática de ato de improbidade administrativa, à luz do artigo 37, §5º da Constituição Federal.

A devolutividade recursal, cabe frisar, aplicável também ao recurso extraordinário impunha a Corte analisar, em juízo de fundamentação vinculada a hipótese do artigo 102, III, *a*, da Constituição Federal (MANCUSO, 2018, p. 196), se a decisão do Tribunal recorrido, consistente no reconhecimento da prescrição da ação civil pública na qual se pretendia a responsabilização de agentes públicos pela prática de atos ímprobos, contrariava o comando do artigo 23, II, da lei 8.429/94; do artigo 1-C, da Lei 9.494/97, e dos artigos 1º, e 142, §1º, da lei 8.112/90, conforme razões do Ministério Público.

No mérito, o Procurador-Geral da República e a União, como *amicus curiae*, manifestaram-se pelo provimento do recurso para que fosse reconhecida a imprescritebilidade das ações que buscam o ressarcimento de danos ao erário fruto de ato ímprobo.

Na primeira sessão de julgamento, realizada no dia 2 de agosto de 2018, o Ministro Alexandre de Moraes votou pelo desprovimento do recurso extraordinário, sob a justificativa de que os prazos de prescrição são estabelecidos por lei, em razão da determinação do artigo 37, § 4º, da Constituição, no que foi inicialmente acompanhado pelos Ministros Luis Roberto Barroso, Luiz Fux, Dias Toffoli, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio.

O último, em brilhante voto, assentou:

Não tenho como potencializar a erronia técnica na redação do preceito pelo constituinte de 88, a ponto de chegar a essa conclusão, e assentar a imprescritebilidade de ação civil indenizatória voltada ao ressarcimento do próprio Estado. E não me cabe, como simples intérprete, estabelecer, onde a CF não distingue, distinções, e ai por exemplo concluir que, em se tratando de prejuízo causado considerado ato que consubstancia crime, não há incidência dos cinco anos, mas se se trata de outro ilícito, tem-se a incidência do prazo (STF..., 2018).

A composição dos votos indicava o placar de sete votos a quatro no sentido de se reconhecer a prescritebilidade da ação de improbidade administrativa, independente da intenção, ou seja, do *animus* de seu autor.

O acerto da corrente que se formava, com a devida vênua ao entendimento diverso, parte da ideia de que no Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica deve ser o pilar de todas as relações públicas e privadas, de modo a garantir-lhes estabilidade e equilíbrio.

Decorre do princípio da segurança jurídica a regra da prescrição, a qual fulmina pretensões exercidas a destempo com o objetivo de se evitar a perpetuidade dos conflitos e pacificar o convívio social (JUSTEM FILHO, 2016, p. 1264).

Outrossim, a preservação *ad eternum* da pretensão indenizatória cerceia o direito de defesa, ou lhe reduz drasticamente, tendo em vista não ser praxe das pessoas, assim como da

Administração Pública, a guarda e conservação de documentos por tempo indefinido (GABARDO, 2016; MELLO, 2010, p. 1092-1093).

Inserindo-se a temática da improbidade no direito administrativo sancionador, a aplicação das sanções tem como limites a segurança jurídica e a proporcionalidade, proteção compatível com a garantia constitucional do devido processo legal em sua vertente substancial.

De mais a mais, não se pode sustentar que a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos advindos de ato de improbidade administrativa é a interpretação mais condizente com a conjugação dos artigos 37, §§ 4º e 5º da Constituição Federal.

Primeiro porque quando o constituinte originário quis taxar certo ato, fato ou pretensão como imprescritível, o fez de forma direta e clara, de modo a demonstrar ao intérprete que tais hipóteses são exceções no sistema jurídico-constitucional e, portanto, devem ser interpretadas restritivamente.

Outrossim, não sendo cristalina a norma que se pretende extrair do enunciado do § 5º do artigo 37 da Constituição (MENDES, 2016, p. 91) – basta lembrar que o tema foi anteriormente objeto de repercussão geral em outro recurso extraordinário – é importante que se considere a intenção do constituinte originário ao tempo em que foi criado o dispositivo.

Nesse sentido, andou bem o Ministro Alexandre de Moraes ao lembrar que a redação do § 4º do artigo 44 – atual § 5º do artigo 37 – do Projeto da Constituição, previa expressamente que “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento, que serão imprescritíveis” (BRASIL, 1988, grifo nosso), sendo esta última parte extirpada pela Emenda de Plenário 2P02039-9, em função da preservação da segurança jurídica e das restritas hipóteses de imprescritibilidade que deveriam ser previstas na Constituição Federal.

Cumprindo o mandamento do artigo 37, §4º, da Constituição, a Lei 8.429 enfatiza no artigo 5º que “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”, e no artigo 12 enuncia o ressarcimento do dano entre as sanções aos atos tipificados como ímprobos, tendo em seu artigo 23 previsto prazos de prescrição para a sanções que culmina.

Teori Zavascki (2014, p. 109) afirmava que a reparação do dano não se confunde com as sanções da Lei de Improbidade, sendo efeito secundário necessário da punição pelo ato de improbidade.

A interpretação dos dispositivos da lei de improbidade administrativa revela que o legislador ordinário, diante da incumbência constitucional que lhe foi atribuída, teve por clara finalidade impor prazos prescricionais às sanções cominadas aos atos ímprobos.

Por fim, um argumento lógico parece corroborar a tese acima exposta. É inegável que as sanções aplicáveis aos atos de improbidade não têm natureza penal. Não por outro motivo o artigo 12 da Lei 8.429/92 é estanque quanto a independência das sanções penais, civis e administrativas, com as quais não se confundem aquelas previstas para os atos de improbidade.

Todavia, há identidade das respectivas sanções, seja finalidade punitiva, pedagógica e

intimidatória (VITTA, 2003, p. 67). Nesta linha de entendimento Marçal Justem Filho afirma que “as sanções têm cunho punitivo, traduzindo a repressão a condutas reputadas como dotadas da mais elevada gravidade, que compreendem inclusive a indisponibilidade patrimonial.” (JUSTEM FILHO, 2016, p. 937-938).

A partir desta identidade substancial é que se propõe “a aplicação de princípios comuns ao direito penal e ao direito administrativo sancionador, reforçando-se, neste passo, as garantias individuais.” (OSÓRIO, 2000, p. 102).

Se a pretensão estatal penal encontra limite na prescrição, garantia fundamental do cidadão, absolutamente nada justifica tratamento diverso ao direito administrativo sancionador.

No entanto, na sessão do dia 08 de agosto de 2018, os Ministros Luiz Fux e Luis Roberto Barroso revisaram seus votos para prover o recurso extraordinário e declarar a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento do dano ao erário advindo de atos de improbidade administrativa, com fundamento no artigo 37, §5º, da Constituição Federal.

Conquanto não se concorde, esta posição segue a linha pacífica da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consagrada desde julgamento do mandado de segurança nº 26.210/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, publicado no DJe de 10/10/08.

Enxergar o fundamento da imprescritibilidade na expressão “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento” constante da parte final do dispositivo constitucional é admissível. Coisa bem diversa é desta interpretação estabelecer distinção entre atos dolosos e culposos de improbidade administrativa para fins de prescrição das respectivas sanções.

Ou se reconhece que a Constituição Federal de 1988 foi soberana ao prever a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao erário em razão da prática de ato de improbidade administrativa, ou se admite a prescrição da ação.

Quer se considere a reparação do dano como espécie de responsabilidade civil do agente público, quer se equipare a natureza de sanção penal, tanto o Código Civil quanto o Código Penal não fazem nenhum tipo de distinção quanto aos prazos prescricionais em razão do elemento subjetivo da conduta.

O que se denota é que a tese vencedora foi orientada não por motivos técnico-jurídicos, mas políticos, especialmente no contexto das ações da operação “Lava-Jato”. Como bem destacou o Ministro Luis Roberto Barroso na revisão de seu voto:

Antes do término desse julgamento, tendo levado em conta os argumentos jurídicos, e muitos argumentos que me foram trazidos ao longo desse intervalo que mediou o primeiro julgamento do outro, sobre as dificuldades, quando não impossibilidade de recuperação, muitas vezes, de dinheiros desviados, em que há uma delonga administrativa, há uma delonga no processo penal, eu me convenço de que, como regra geral, a prescritibilidade, neste caso, não produz o melhor resultado para a sociedade (BRASIL, 2018, p. 133, grifo nosso).

E assim, para salvar seu anterior ponto de vista, propôs o Ministro Barroso, “Eu gostaria de

cingir a imprescritibilidade do ressarcimento às hipóteses de dolo e excluir as hipóteses de culpa, em que, por uma falha humana, não intencional, se tenha eventualmente causado um prejuízo ao Erário”.

A partir desta proposição, não houve, como deveria, qualquer debate acerca do ponto. Simplesmente distinguiu-se as hipóteses de dolo e culpa para fins prescricionais, sem que fossem explicitadas e debatidas as razões deste entendimento.

Advertem Nunes e Bahia que:

No entanto, ao se acompanhar o modo como os Tribunais brasileiros (inclusive o STF) trabalham e proferem seus acórdãos percebemos que se compreendem parcamente as bases de construção e aplicação desses padrões decisórios (precedentes), criando um quadro nebuloso de utilização da jurisprudência. Flutuações constantes de entendimento, criação subjetiva e individual de novas “perspectivas” e quebra da integridade (Dworkin) do direito são apenas alguns dos “vícios” (NUNES; BAHIA, 2013, p. 123).

O dever de coerência dos precedentes preconizado no Código de Processo Civil de 2015, ao menos neste julgamento, parecer não ter entrado em vigência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É dever do Supremo Tribunal Federal, na qualidade de mais alta corte do país, estabelecer com clareza e precisão a questão constitucional com repercussão geral objeto do recurso extraordinário, cujo precedente deve nortear todo o Poder Judiciário na resolução dos litígios sobre o mesmo tema e a sociedade de um modo geral acerca do entendimento do Tribunal sobre a matéria.

A construção do precedente pela Suprema Corte deve observar requisitos processuais formais e se assentar nas premissas fundamentais da decisão (*ratio decidendi*) e no entendimento do próprio Tribunal, dos quais não se pode ir além, sob pena de se incorrer em verdadeiro casuismo judiciário.

Confrontando-se a tese fixada no julgamento do Recurso Extraordinário n. 852.475, no sentido de que apenas são imprescritíveis as ações de ressarcimento fundadas em ato doloso de improbidade, com as circunstâncias fáticas e jurídicas do caso concreto e com seu entendimento até então pacificado, tem-se que o Supremo Tribunal Federal faltou com o dever de coerência nos aspectos interno e externo, agindo em descompasso com a pretensão de uniformização e estabilização da jurisprudência.

Ao interpretar a norma do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, se a intenção era dela afastar qualquer entendimento incompatível com a regra da prescricibilidade, deveria fazê-lo de modo unívoco, já que vige em direito o brocardo segundo o qual: “*Ubi lex non distinguit necnos distinguere debemus*” - onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir.

Todavia, a se considerar a ideia de bem comum pelo resultado do julgamento, seja possível concluir a perspectiva política maquiavélica de que o fim justifica o meio.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ursula Ribeiro de. Precedentes no novo código de processo civil v. ações coletivas. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 111, p. 527-554, 2017. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/133528>. Acesso em: 23 set. 2020.

ASSIS, Araken de. **Manual dos recursos**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

AZEM, Guilherme Beaux Nassif. **Repercussão geral da questão constitucional no recurso extraordinário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

AZZONI, Clara Moreira. **Recurso especial e extraordinário: aspectos gerais e efeitos**. São Paulo: Atlas, 2009.

BERMAN, José Guilherme. **Repercussão geral no recurso extraordinário: origens e perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2009.

BORGES, Ivan Cláudio Pereira. O jurisprudencialismo de António Castanheira Neves e o funcionalismo jurídico. **Revista Quaestio Iuris**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, 2018.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Foro de Santa Adélia. 1ª Vara Cível. Ação Civil Pública n. 2001.000685, v. 1, 2, 3 e 4. Requerete: Ministério Público do estado de São Paulo. Requerido: José Valdir, Gumercindo Ferreira Pinto e outros. Data: 03/07/2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 17 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, ano 152, n. 51, p. 1-128, 17 mar. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 15176033320088130183/MG**. Embargos infringentes. Ação Pública. Ressarcimento ao Erário. Relator: Min. Teori Zavascki, 19 de março de 2018. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/559839613/recurso-extraordinario-re-993934-mg-minas-gerais-1517603-3320088130183?ref=serp>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 852475/SP**. embargos declaratórios em recurso extraordinário. direito constitucional. direito administrativo. ressarcimento ao erário. imprescritibilidade. sentido e alcance do art. 37, § 5º, da constituição. inexistência de contradição ou omissão. art. 1.022 do cpc. embargos rejeitados [...]. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Procurador-Geral de Justiça Do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin, 5 de abril de 2018. Disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4670950>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. **Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais**. São Paulo: Noeses, 2012.

COELHO, Gláucia Mara. **Repercussão geral**: da questão constitucional no processo civil brasileiro. São Paulo: Atlas, 2009.

DANTAS, Bruno. **Repercussão geral**: perspectivas histórica, dogmática e de direito comparado – questões processuais. São Paulo: RT, 2012.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de direito processual civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 14. ed. Salvador: Juspodium, 2017.

DIDIER JUNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael. **Curso de direito processual civil**. 12. ed. Salvador: JusPodivm, 2017. v. 2

DONIZETI, Elpidio. **Curso didático de direito processual civil**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. **Controle de Constitucionalidade e seus Efeitos**. 3. ed. rev. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

GABARDO, Emerson. A mudança de entendimento do STF sobre a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário. **Direito do Estado**, [s.l.], n. 81, 12 fev. 2016. Disponível em: www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/a-mudanca-de-entendimento-do-stf-sobre-a-imprescritibilidade-das-acoes-de-ressarcimento-ao-erario. Acesso em: 11 abr. 2019.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2

JUSTEM FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Recurso extraordinário e recurso especial**. 14. ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2018.

MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil**: comentado artigo por artigo. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2008.

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

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao código de processo civil**. 12. ed. Rio de

Janeiro: Forense, 2005. v. 5

MORETO, Mariana Capela Lombardi. **O precedente judicial no sistema processual brasileiro**. 2012. 308 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-15052013-162737/pt-br.php>. Acesso em: 23 set. 2020.

Na sessão anterior, havia maioria em sentido da prescrição, mas Barroso e Fux reviram seus votos. **Migalhas**, [s.l.], 8 ago. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/285289/stf--sao-imprescritiveis-acoes-de-ressarcimento-por-ato-doloso-de-improbidade>. Acesso em: 11 maio. 2021.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição federal comentada e legislação constitucional**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Formação e aplicação do direito jurisprudencial: alguns dilemas. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**, São Paulo, v. 79, n. 2, p. 118-144, abr./jun. 2013.

OLIVEIRA, Guilherme José Braz. **Repercussão geral das questões constitucionais e suas consequências para o julgamento do recurso extraordinário**. 2009. 383 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-16042010-124802/pt-br.php>. Acesso em: 23 set. 2020.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: RT, 2000.

REALE, Miguel. **Lições preliminares do direito**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

ROSA, Sandro Luiz de Oliveira. **Repercussão geral no recurso extraordinário**. Curitiba: Juruá, 2013. v. 1.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio; OLIVEIRA, Rafael Tomaz. Direito jurisprudencial e integridade da jurisprudência. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. 24., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/66fsl345/j54r8mlx/YiW33731fdty3NNn.pdf>. Acesso em: 23 set. 2020.

SOUZA, Eduardo Francisco de. A abstração do controle difuso de constitucionalidade. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 9, n. 89, p. 01-23, fev./mar. 2008. Disponível em: www.presidencia.gov.br/revistajuridica. Acesso em: 22 jan. 2020.

STF: São imprescritíveis ações de ressarcimento por ato doloso de improbidade

STRECK, Lênio Luiz; ABOUD, Georges. **O que é isto: o precedente judicial e as súmulas vinculantes?**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2013.

TARUFFO, Michele. Precedente e jurisprudência. **Civilistica**, Rio de Janeiro, ano 3, n. 2, p. 1-15, 2014. Disponível em: civilistica.com/wp-content/uploads/2015/02/Taruffo-trad.-civilistica.com-a.3.n.2.2014.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 50. ed. Rio de Janeiro:

Forense, 2017. v. 3

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Precedente judicial como fonte de direito**. São Paulo: RT, 2004.

VALADÃO, José Arildo. **A nova função do recurso extraordinário**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

VITTA, Heraldo Garcia. **A sanção no direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2003.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil: artigo por artigo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogério Licastro Torres de. **Primeiros comentários ao novo código de processo civil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **Processo constitucional: o modelo constitucional do processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

ZAVASCKI, Teori. **Processo coletivo**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Como citar: SU Aid, Ricardo Adelino; SILVEIRA, Sebastião Sérgio da. Recurso extraordinário 852.475 e a pretensão de ressarcimento ao erário por ato de improbidade administrativa. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 3, p. 28-48, dez. 2022. DOI 10.5433/24157-108104-1.2022v17n. 3 p. 28. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 30/08/2022

Aceito em: 28/11/2022