

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**PRESCRIÇÃO E SUSTENTABILIDADE SOB A ÓTICA DO
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

MAICKE MILLER PAIVA DA SILVA

Itajaí-SC, novembro de 2019

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

PRESCRIÇÃO E SUSTENTABILIDADE SOB A ÓTICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

MAICKE MILLER PAIVA DA SILVA

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientadora: Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia

Co-orientador: Professor Doutor Wilber Carlos dos Santos Coimbra

Itajaí-SC, novembro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradecer a **Deus Pai**, criador da terra, dos céus e de todo o universo, que, antes mesmo de eu estar no ventre de minha amada Mãe, cuidou de mim, em absolutamente todos os momentos de minha vida, inclusive em tempos de intempérie. Guiou a minha vida, escoltou-me e que, diuturnamente, sinto a sua presença consoladora, dando-me, ainda, mais forças celestiais, de sua magnífica majestade. Reconheço Deus, como altíssimo e justo que é, como o meu único salvador.

À **minha família** – especialmente, à minha amada esposa, **Poliana Paiva**, à minha pequena filhotinha, **Ana Júlia Paiva**, à minha querida Mãezinha, **Tânia Paiva**, ao meu Pai, **Luiz Rodrigues**, e aos meus irmãos, **Josiane Paiva**, **Maicon Henrique Paiva**, **Suzan Paiva**, **Amanda Silva**, **Lucas Silva**, **Franciane Farel e Alisson Fidelis** – pela compreensão da minha ausência nos momentos em que foi dispensado para a minha formação acadêmico-profissional, que reconheço que não são poucos.

Em especial, a minha amada e eterna namorada, **Poliana Paiva**, que sempre esteve ao meu lado, independente das circunstâncias em que me encontrava, estimulando-me e incentivando-me, como verdadeira companheira e treinadora, na busca da realização dos nossos sonhos. Exemplo de verdadeira mulher cristã, dedicada e fiel a Deus, guerreira e esforçada no que se propõe a fazer. Sinto-me honrado em ser seu esposo e Glorifico a Deus por ter posto você em minha vida.

Singularmente, à minha pequena filhotinha, **Ana Júlia Paiva**, que desde quando Deus a colocou no ventre de minha Amada Esposa, tem tornado a minha vida verdadeiramente incrível – adora estar e brincar com você minha amada filhotinha.

Em particular, à minha querida mãe, **Tânia Paiva**, e ao meu estimado avô, **Antônio Barbosa de Paiva, in memoriam**, por terem inseminado boas sementes em minha vida, que, atualmente, vejo gradativamente germinar. Agrade muito pelo

que fizeram por mim.

Aos cidadãos do Brasil, notadamente aqueles do Estado de Rondônia, que, por meio do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), aportaram os poucos recursos públicos – oriundo do suor dos seus labores, principalmente pelo pagamento dos impostos –, para a minha qualificação profissional.

Ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, na pessoa de seu Presidente, **Conselheiro Edilson de Sousa Silva**, que, em sua política pública de qualificação profissional dos servidores de seu quadro institucional, oportunizou-me e agraciou-me com a bolsa de estudos de incentivo a formação complementar. Essa atitude é louvável, tendo em vista o aprimoramento técnico dos colaboradores do TCE/RO.

A Faculdade Católica de Rondônia (FCR), na pessoa do **Prof. Dr. Fábio Rycheki Hecktheuer**, e a **Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)**, nas pessoas do **Prof. Dr. Paulo Márcio Cruz** e da **Prof.^a Dra. Denise Schmitt Siqueira Garcia**, que fizeram com que o Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica, por meio dos programas MINTER e DINTER, se concretizasse e, desse modo, ser realidade no Estado de Rondônia, mormente por causa da carência de profissionais, em ciências jurídicas, bem como da ausência de instituição de ensino, neste Ente Federativo, que oferte tais formações acadêmicas.

Ao Conselheiro Wilber Coimbra, grande entusiasta e motivador, que foi um dos meus melhores professores da graduação na Faculdade São Lucas, porque foi o principal incentivador e colaborador para que eu fizesse este Mestrado em Ciência Jurídica. Bondoso companheiro, que acreditou em mim e, persistentemente, tem contribuído para a formação em diversos aspectos de minha vida – espiritual, familiar, profissional, acadêmica, filosófica, social, etc.

Aos Mestres Dr. José de Arimatéia e Dra. Nancy Fontinele, colegas de trabalho, que me apoiaram, incentivaram e contribuíram com debates e críticas construtivas nesta minha formação complementar.

DEDICATÓRIA

A Deus Pai, todo poderoso, que, dia após dia, tem guiado minha vida, consolado a minha alma e me incentivado a progredir nos seus caminhos e ensinamentos, pois sei que este trabalho é fruto de seus propósitos, no que se refere aos órgãos de controle externo.

Aos cidadãos desta República, a comunidade jurídica, aos servidores integrantes do Sistema de Controle Externo do Brasil e, principalmente, aos colaboradores do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO), porquanto acredito, sinceramente, que a esmerada regulamentação do instituto pesquisado – prescrição da pretensão punitiva –, traz consigo, em seu âmago, as balizas necessárias para a razoável duração dos processos de controle externo, inclusive responsabilizando, na esferas jurisdicionais próprias, aqueles que derem causa a sua consumação no mundo fático-jurídico.

Ao Conselheiro Wilber Coimbra por ter me honrado em aceitar meu pedido, em ser Co-orientador desta difícil tarefa acadêmica, dado que somente aceitou a proposta de orientação de trabalho acadêmico de um único discente, o meu amigo e irmão Dr. Alisson Fidelis, bem como por ter sido o guerreiro cidadão-profissional, que labutou para a formação do *leading case* da atual regulamentação do instituto da prescrição, na forma do que foi pesquisado, e, principalmente, porque é 1 (um) dos 7 (sete) Magistrados de Contas do Estado de Rondônia, e suas decisões e manifestações tem grande representatividade e repercussão na boa, ou não, governança da coisa pública – em especial das questões afetas ao controle contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado de Rondônia e de seus Entes Municipais.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora, a Orientadora e o Co-orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí-SC, novembro de 2019



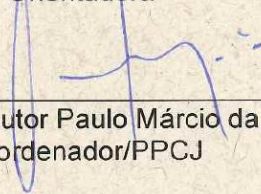
Maicke Miller Paiva da Silva

Mestrando

Esta Defesa de Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em
Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.

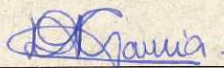


Professora Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia
Orientadora

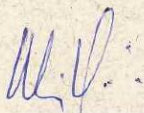


Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

Apresentada perante a Comissão Examinadora composta pelos Professores



Doutora Denise Schmitt Siqueira Garcia (UNIVALI) – Presidente



Doutor Wilber Carlos dos Santos Coimbra (Centro Universitário São Lucas) –
Membro



Doutor Raimundo Oliveira Filho (Centro Universitário São Lucas) – Membro

Itajaí(SC), 18 de novembro de 2019.

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

amp.	Ampliada
ANAO	Australian National Audit Office Escritório de Auditoria Nacional da Austrália
ANOp	Auditoria Operacional
art.	Artigo
atual.	Atualizada
CDCJ	Curso de Doutorado em Ciência Jurídica
CEJURPS	Centro de Educação de Ciências Sociais e Jurídicas
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
coord.	Coordenação
CONPEDI	Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
COP	Conceito Operacional
CGU	Controladoria-Geral da União
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e emendas constitucionais posteriores
DJU	Diário de Justiça da União
ed.	Edição
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ESAF	Escola de Administração Fazendária
et. al.	e outros
fasc.	Fascículo
Html	Hypertext Markup Language Linguagem de Marcação de Hipertexto
http	Hypertext Transfer Protocol Protocolo de Transferência de Hipertexto
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	International Organisation of Supreme Audit Institutions Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRB	Instituto Rui Barbosa
ISBN	International Standard Book Number Número Internacional de identificação de livros e softwares
ISSN	International Standard Serial Number Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Min.	Ministro
MS	Mandado de Segurança
n.	Número

OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
org.	Organização
p.	Página
pp.	Páginas
PNB	Produto Nacional Bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
PPCJ	Programa de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> em Ciência Jurídica
reimp.	Reimpressa
rev.	Revisada
SEPROG	Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo
SIGAP	Sistemas Integrados de Gestão e Auditoria Pública
ss.	Seguintes
STF	Supremo Tribunal Federal
t.	Tomo
TCE	Tomada de Contas especial
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE-RO	Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
tir.	Tiragem
RIDB	Revista do Instituto de Direito Brasileiro
RT	Revista dos Tribunais
RTTC	Revista Técnica dos Tribunais de Contas
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí
v.	Volume

ROL DE CATEGORIAS

Dimensão ética: Sustentabilidade está relacionada, nesse sentido, com atitude, comportamento, para consigo, terceiros, a natureza e o futuro. Tal assertiva implica um “viés” ético que supera a ética e a moral clássica, uma vez que impõe deveres não só para com o aqui e agora, mas com a universalidade das coisas presentes e futuras.¹

Dimensão jurídico-política da sustentabilidade: A dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito futuro e, assim, apresenta-se com dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse *status*, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente.²

Efetividade: importa em “a realização do Direito, o desempenho concreto da sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”.³

Eficácia: “[...] basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos”⁴

Eficiência: “[...] exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função

¹ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75.

² FREITAS Juarez. **Direito constitucional à democracia**. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Orgs.). *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito. 2001. p. 19.

³ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 82.

⁴ TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 175.

administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.”⁵, como é cediço, “à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a Eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a Eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis).”⁶

Prescrição: “A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação [...]. O instituto da prescrição administrativa encontra justificativa na necessidade de estabilização das relações entre o administrado e a Administração e entre esta e seus servidores. Transcorrido o prazo prescricional fica a Administração, o administrado ou o servidor impedido de praticar o ato prescrito, sendo inoperante o extemporâneo.”⁷

Sustentabilidade: A sustentabilidade importa em transformação social, sendo conceito integrador e unificante; isso implica a celebração da unidade homem/natureza, na origem e no destino comum, o que pressupõe um novo paradigma, portanto. Embora o conteúdo do princípio da sustentabilidade esteja historicamente direcionado às bases da produção nos modelos capitalistas liberais, esta noção deve ser ampliada para que os beneficiários do desenvolvimento sejam todos aqueles componentes bióticos e abióticos que garantirão a vida em plenitude, inclusive para as futuras gerações.⁸

Tribunal de Contas: “[...] de acordo com a sistemática traçada pela Constituição Federal e com as feições concretas que a legislação ordinária lhes tem atribuído, os Tribunais de Contas atuam estritamente vinculados à defesa do patrimônio da

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 42. ed. 2016, p. 98.

⁶ CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 577.

⁸ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **O novo paradigma do Direito**. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, pp. 75-83, 2011, p. 81.

sociedade. Este é o seu múnus, avaliar a gestão administrativa do Estado, ajustando a atuação dos agentes públicos ao plano da legalidade, dando-lhes o restrito espaço que é representado pelo interesse público, verificando o grau de Eficiência da Administração Pública e cobrando as avarias sofridas pelo erário a quem quer que seja.”⁹

⁹ CARVALHO, Lucas Borges de. **Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003, p. 195.

SUMÁRIO

RESUMO.....	15
ABSTRACT.....	16
INTRODUÇÃO	17
CAPÍTULO 1.....	24
DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	24
1.1 – DA ORIGEM	24
1.2 – DA NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	27
1.3 – DAS FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DA NATUREZA JURÍDICA DE SUAS DECISÕES	33
CAPÍTULO 2.....	52
DA SUSTENTABILIDADE	52
2.1 – DAS DEFINIÇÕES CONCEITUAIS E DA NATUREZA JURÍDICA DA SUSTENTABILIDADE.....	52
2.2 – DAS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE	56
2.2.1 – Da Dimensão Ambiental	59
2.2.2 – Da Dimensão Econômica	61
2.2.3 – Da Dimensão Social	63
2.2.4 – Da Dimensão Jurídico-político	66
2.2.5 – Da Dimensão Ética	69
2.3 – A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL SISTÊMICO IMPLÍCITO NA CRFB/1988	72
CAPÍTULO 3.....	80
DA PRESCRIÇÃO	80
3.1 – O DECURSO TEMPORAL COMO FATOR EXTINTIVO DE SITUAÇÕES E RELAÇÕES JURÍDICAS	80
3.2 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA – CONCEITO E ASPECTOS GERAIS	83

3.3 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA NA JURISDIÇÃO ESPECIAL DOS ÓRGÃOS CONTROLE EXTERNO	88
3.3.1 – Da pretensão jurídica nos processos de controle externo	88
3.3.2 – Da (im)prescritibilidade da pretensão ressarcitória nos procedimentos de controle externo	92
3.3.3 – Da prescrição da pretensão jurídica nos Tribunais de Contas	98
CAPÍTULO 4.....	107
DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA E O FENÔMENO DA PRESCRIÇÃO À LUZ DA SUSTENTABILIDADE	107
4.1 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA.....	107
4.1.1 – Da evolução jurisprudencial-normativo	107
4.1.2 – Da norma constitucional de eficácia limitada de princípio institutivo da prescrição: da lacuna jurídica a integração normativa pela analogia legis. 110	
4.1.3 – Das particularidades gerais da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO que disciplinou as facetas do instituto da prescrição.....	116
4.2 – DOS EFEITOS DA APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA, SOB A FEIÇÃO DAS DIMENSÕES ÉTICA E JURÍDICO-POLÍTICA DA SUSTENTABILIDADE E DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA TUTELAR O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	145

RESUMO

A presente Dissertação tem como escopo pesquisar o instituto da prescrição, por meio da dimensão jurídico-política e ética da Sustentabilidade, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. A pesquisa está relacionada a linha de pesquisa Direito e Jurisdição do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali. O problema de pesquisa está voltado para a indagação que suscita se o ordenamento jurídico pátrio, sob a moldura da sustentabilidade ética e jurídico-política, permite a incidência da prescrição da pretensão punitiva (quinqüenária e intercorrente) no âmbito dos processos de controle externo dos Tribunais de Contas e dos possíveis benefícios da materialização do mencionado instituto para a Administração Pública e à sociedade em geral. O Objetivo Geral pretende analisar a aplicabilidade do instituto da prescrição da pretensão punitiva (quinqüenária e intercorrente), sob as dimensões ética e jurídico-política da sustentabilidade, nos processos existentes no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. O trabalho está estruturado em quatro capítulos. O Capítulo 1 aborda a temática dos Tribunais de Contas. O Capítulo 2 detalha a temática das Sustentabilidade. No Capítulo 3, o enfoque está centrado no instituto da Prescrição. O Capítulo 4 enfrenta a questão do fenômeno da Prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, à luz da Sustentabilidade. Por fim, o trabalho culmina as considerações finais dos achados da pesquisa. O Método predominante, eleito na fase de investigação e no relato da pesquisa é o indutivo com a utilização das técnicas da pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Prescrição; Sustentabilidade; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

ABSTRACT

This dissertation aims to investigate the rule of the prescription, through the legal, political and ethical dimensions of sustainability in the Court of Auditors of the state of Rondônia. The study is linked to the research line Law and Jurisdiction of the Master's Degree Course in Legal Science at Univali. The research problem focuses on whether the homeland legal framework, under the framework of ethical, legal and political sustainability, allows for the prescription of the punitive intention (five-year period and irregular) within the scope of the external control processes of the Courts of Auditors and of the possible benefits of the materialization of the said rule for Public Administration and the society in general. The general objective is to analyze the applicability of the rule of the prescription of the punitive intention (five-year period and irregular), under the ethical, legal and political dimensions of sustainability to the existing processes in the Court of Auditors of the state of Rondônia. The work is divided into four chapters. Chapter 1 addresses the theme of the Court of Auditors. Chapter 2 details the theme of Sustainability. In Chapter 3, the focus is on the prescription rule. Chapter 4 addresses the issue of the prescription phenomenon in the Court of Auditors of the state of Rondônia in light of sustainability. Finally, the work brings its final considerations considering the research findings. The predominant method chosen for the research phase and reporting phase was the inductive one, with the use of bibliographic and documentary research techniques.

Keywords: Prescription Rule; Sustainability; Court of Auditors of the State of Rondônia.

INTRODUÇÃO

Este trabalho acadêmico foi gestado com o propósito de empreender pesquisa científica acerca da Prescrição e Sustentabilidade sob a ótica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. O tema que sustenta o avanço da pesquisa, escora-se na possibilidade jurídica da (in)aplicabilidade do instituto jurídico da prescrição da pretensão punitiva (seja a propriamente dita ou a intercorrente) no âmbito dos processos dos Tribunais de Contas do Estado de Rondônia, evidenciando-se a importância de sua utilização para a implementação da sustentabilidade ética e jurídico-política (campo processual) nas relações jurídico-processuais, nos Processos de Contas, com a finalidade de descortinar possível melhoria na gestão processual, por intermédio da eficiência, eficácia e efetividade, consubstanciado em concreta segurança jurídica.

A priori, informa-se, que a escolha da temática desenvolvida nesta pesquisa, nasceu do olhar criterioso deste pesquisador, das atividades concretizadas, dia a dia, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, certamente facilitadas pela investidura no cargo de Auditor de Controle Externo do Tribunal em comento. No referido panorama, o acesso aos processos, documentos, plataforma de sistemas e bancos de dados da instituição, possibilitaram um olhar mais profundo da dinâmica laboral do controle externo, em especial da materialidade, reflexos e consequências do instituto da prescrição no âmbito do referido Tribunal.

A temática, acima mencionada, foi matéria de recente deliberação plenária na Corte de Contas do Estado de Rondônia que apreciou e reconheceu a aplicabilidade do instituto da prescrição em vários processos de sua competência atingidos por desarrazoado lastro temporal, modificando, dessa feita, longo e pacífico entendimento do referido órgão controlador.

Fruto da observação empírica dos fatos relatados acima, este pesquisador elegeu como objeto para construir o Referente de sua pesquisa a “análise, científica, da aplicabilidade do instituto da prescrição da pretensão punitiva

(propriamente dita e intercorrente), perseguida por meio do viés das dimensões ética e jurídico-política da sustentabilidade, nos processos existentes no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia”, de modo a produzir monografia para o Programa de Pós-Graduação, *Stricto Sensu*, em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Esclarece-se que o instituto da prescrição não goza de entendimento uníssono por parte dos demais Tribunais de Contas brasileiro (da União, Estaduais e Municipais), razão pela qual, considerando que o Tribunal de Contas de Rondônia vem tornando-se rico campo para investigação da matéria, e ainda, pela maior facilidade de acesso a dados de pesquisa do tema, posto que este pesquisador é servidor público do órgão em questão, delimita-se a abrangência deste trabalho a esfera da Corte de Contas de Rondônia.

Parte-se do entendimento de que a ordem jurídica, no Estado Democrático de Direito, gravita em derredor de dois valores essenciais: a justiça e a segurança.¹⁰ Nessa seara, para que se realize a justiça, em sua feição formal e material, há diversos mecanismo jurídicos aptos a implementá-las, que vão desde a garantia dos direitos fundamentais de primeira dimensão até os de terceira geração (direitos da fraternidade ou da solidariedade – direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e a qualidade de vida)¹¹.

A pretensão punitiva veiculada pelo Direito Administrativo sancionador não pode ser considerado absoluto, Marques¹², a esse respeito, pondera que, a despeito de a República Federativa do Brasil ser soberana, o poder estatal não o é, haja vista que balizado e limitado pelas regras cogentes da legislação pátria, notada as constantes na Lei Fundamental. Nesse jaez, em regra, a pretensão é fulminada pela prescrição, sendo que, a exceção, é a imprescritibilidade, a título de exemplo, pode-se mencionar a norma jurídico-constitucional que dispõe sobre a prática do

¹⁰ BARROSO, Luís Roberto. **A Prescrição Administrativo no Direito Brasileiro, antes e depois da Lei n. 9.873/1999**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico. Ano I, Volume I, 2001.

¹¹ SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, *E-book*.

¹² MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo**. Brasília: Revista do TCU. Edição 95/2003.

racismo constituir crime imprescritível (art. 5º, inc. XLII da CRFB/1988)¹³, bem como a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, inc. XLIV da CRFB/1988).¹⁴

Destarte, as relações jurídico-obrigacionais-processuais não podem ser eternizadas no tempo, como uma espada de Dâmocles sobre a cabeça das pessoas imputadas de responsabilidades, razão pela qual o instituto da prescrição (seja a propriamente dita ou a intercorrente) tem-se demonstrado como importante ferramenta jurídica de implementação de segurança jurídica, porquanto se estabiliza as relações obrigacionais-processuais travadas entre os litigantes, gerando-se, dessa maneira, o *minus* de paz social desejado pela comunidade.

A Formulação do Problema repousa na indagação que suscita se o ordenamento jurídico pátrio, sob a moldura da sustentabilidade ética e jurídico-política, permite a incidência da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente) no âmbito dos processos de controle externo dos Tribunais de Contas, e, em caso de resposta positiva, quais os possíveis benefícios da materialização do mencionado instituto para a Administração Pública e à sociedade?

A Hipótese que norteia esta dissertação, pauta-se na suposição de que a “a norma jurídica inscrita na Lei n. 9.873/1999¹⁵ estabelece o prazo de prescrição (propriamente dita e intercorrente) para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta. Nesse cenário, sob as dimensões ética e jurídico-política, a mencionada lei é o veículo normativo que deve disciplinar a prescrição nas alçadas do processo de controle externo dos Tribunais de Contas,

¹³ Art. 5º. *Omissis*. [...] XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁴ Art. 5º. *Omissis*. [...] XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁵ BRASIL. Planalto. **Lei n. 9.873 de 20 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em 13 mai. 2018.

porquanto, resta desarrazoado e desproporcional, eventual perpetuação da pretensão punitiva Estatal que pretenda, teratologicamente, punir *ad aeternum*.”

O objetivo institucional consiste em produzir Dissertação de Mestrado para obtenção do Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – CPCJ – da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

O objetivo geral visa analisar a aplicabilidade do instituto da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente), sob as dimensões ética e jurídico-política da sustentabilidade, nos processos existentes no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

O objetivo específico tem como objetivo **analisar** o instituto da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente), na alçada do Direito Administrativo Sancionador, exercida pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia; **identificar** os aportes constitucionais e literários que legitimam e fundamentam a recepção do instituto da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente) por parte das Cortes de Contas; **definir e contextualizar** a categoria da sustentabilidade, especificando suas dimensões ética e jurídico-política; **identificar** em que medida a aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, pode contribuir para a consecução de uma razoável duração dos Processos de Contas; **relacionar** de que forma a prescrição, sob a lente da sustentabilidade ética e jurídico-política, é capaz de promover maior eficiência, eficácia e efetividade à Administração, propiciando melhoria nos serviços públicos prestados para a sociedade; **pesquisar** documentos, acórdãos, jurisprudências, bibliografias disponíveis no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia que possam subsidiar os achados da pesquisa.

O Capítulo 1 inicia por contextualizar a história da criação dos Tribunais de Contas brasileiros, remontando à sua origem, com o intuito de desvelar a natureza jurídica e funções iminentes desse órgão de controle externo, de essência

constitucional, responsável pela defesa do erário, esmiunçando características e particularidades do mencionado órgão.

Especifica-se, no capítulo em evidência, o papel dos Tribunais de Contas, como órgão constitucional de Controle Externo, revestido do *munus* de guarnecer o dinheiro público, em harmonia com a responsabilidade-dever de proteger o princípio da Sustentabilidade. Com esse desiderato, promoveu-se sucinto relato da história dos Tribunais de Contas até a contemporaneidade, no esforço de amearhar, com objetividade, as competências e limites da sua esfera de atuação.

O Capítulo 2 trata da temática da Sustentabilidade, alocando-a no rol de Direitos Fundamentais implícitos da Carta Federal vigente, que atrai a responsabilidade do Estado para garantia e efetividade dos seus preceitos.

Nesse propósito, promoveu-se a definição e conceituação da categoria da Sustentabilidade, explicitando suas plurais dimensões, como a dimensão ambiental, econômica, social, jurídico-política e ética, com destaque especial para a dimensão jurídico-política e ética, eleitas como conceitos operacionais que fundamentam a presente dissertação.

A Sustentabilidade é tratada no capítulo em destaque como um princípio constitucional sistêmico, implícito do texto da Constituição Federal de 1988, caracterizado como Direito Fundamental que a todos impõe, Estado e sociedade, a obrigação de salvaguardá-la de toda e qualquer ingerência humana que desencadeie danos a qualquer uma das suas possíveis dimensões.

No Capítulo 3, há maior afunilamento do objeto de pesquisa, adentrando-se na temática da Prescrição, objeto fulcral desta dissertação, onde há esmerada análise do decurso temporal como fator extintivo das situações e relações jurídicas que permeiam esse processo.

Nesse capítulo, promove-se a conceituação da prescrição e dos seus aspectos gerais, destacando a jurisdição especial dos órgãos de controle externo com o intento de aprofundar a questão da imprescritibilidade da pretensão

ressarcitória nos procedimentos de Controle Externo, notadamente nos Tribunais de Contas brasileiros.

O Capítulo 4 aborda a prescrição da pretensão punitiva por parte das Cortes de Contas, em especial, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Nessa proposta, a pesquisa desenvolve o levantamento e a análise da evolução jurisprudencial-normativo da Corte em destaque e discute questões acerca da norma constitucional de eficácia limitada do princípio institutivo da prescrição, com o intuito de desvelar matérias afetas à lacuna jurídica e a integração normativa pela analogia *legis*.

Aborda-se a Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, que trata do instituto da Prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nesse ponto, a pesquisa caminha para seu deslinde, demonstrando a relação existente entre o instituto da Prescrição e da Sustentabilidade, em especial as Dimensões Jurídico-política e Ética, como força motriz da Eficiência, Eficácia e Efetividade da Administração Pública, que, via reflexa, lega visíveis melhorias à sociedade, destinatária final dos serviços prestados pela Administração Pública.

Por fim, consigna-se nas considerações finais o resultado de todo o produto científico desta pesquisa acadêmica, gestadas na análise dos dados coletados que serviram de fundamento para as apreensões formuladas.

Registra-se, nessa parte, o auxílio incomensurável do referencial bibliográfico eleito para a pesquisa, bem como a contribuição dos documentos e processos compulsados no âmbito da Corte de Contas rondoniense, que possibilitaram descortinar os objetivos, gerais e específicos, inicialmente pretendidos para esta pesquisa.

O Método predominante, eleito na fase de investigação e no relato da pesquisa foi o indutivo¹⁶.

¹⁶ Compreendido como a maneira ou forma de “[...] pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral [...]”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. 12. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2015. p. 86.

Elegeram-se para o desenvolvimento desta pesquisa as técnicas de investigação do Referente¹⁷, da categoria¹⁸, do conceito operacional¹⁹, da pesquisa bibliográfica²⁰ e do fichamento²¹.

As categorias principais, acolhidas para a presente pesquisa científica, encontram-se grafadas ao longo da dissertação com a letra inicial maiúscula e os seus conceitos operacionais estão apresentados em rol específico no início do trabalho.

¹⁷ Denomina-se referente “[...] a explicitação prévia do(s) motivo(s), do(s) objetivo(s) e do produto desejado, delimitando o alcance temático e de abordagem para a atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 54.

¹⁸ Entende-se por categoria a “[...] palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia.” PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 25.

¹⁹ Por conceito operacional entende-se a “[...] definição estabelecida ou proposta para uma palavra ou expressão, com o propósito de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias expostas”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 198.

²⁰ Pesquisa bibliográfica é a “Técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 207.

²¹ “Técnica que tem como principal utilidade otimizar a leitura na Pesquisa Científica, mediante a reunião de elementos selecionados pelo Pesquisador que registra e/ou resume e/ou reflete e/ou analisa de maneira sucinta, uma Obra, um Ensaio, uma Tese ou Dissertação, um Artigo ou uma aula, segundo Referente previamente estabelecido”. PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Teoria e Prática**. 12. ed. rev. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. pp. 201 e 202.

CAPÍTULO 1

DO TRIBUNAL DE CONTAS

1.1 – DA ORIGEM

Para adentrar na origem da criação das Cortes de Contas brasileiras, faz-se necessário remontar aos idos de 1808, momento em que, com a vinda da Família Real para o Brasil, criou-se o Erário Régio²² e o Conselho da Fazenda²³ – sob a égide da Coroa Portuguesa – com o propósito de fiscalizar a execução das despesas públicas.

Nessa linha compreensiva, os estudos da origem dos Tribunais de Contas revelam que as primeiras sementes embrionárias das Cortes de Contas brasileiras em nosso ordenamento jurídico, podem ser percebidas já na Constituição Política do Império do Brasil de 1824,²⁴ surgida logo após a Proclamação da Independência brasileira que transformou o Erário Régio em Tesouro Nacional, um instituto da Coroa Imperial que tinha o mister de verificar a administração, arrecadação e contabilidade da receita e despesa da Fazenda Nacional,²⁵ passando a ser possível, desde então, os primeiros orçamentos e balanços gerais com total desvinculação à Coroa Portuguesa. É o que estava previsto no Capítulo III, da Constituição de 1824:

²² O Erário Régio de Portugal, também chamado de Real Erário, Real Fazenda, Tesouro Público ou Tesouro Geral, criado no Brasil na administração de D. João VI por meio do Decreto de 11 de março de 1808, era uma instância de centralização da contabilidade do Reino. WEHLING, Arno. **Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808**, Brasília, Funcep, 1986, p. 15 ss.

²³ O Conselho da Fazenda foi estabelecido pelo mesmo documento jurídico que instituiu o Erário Régio e foi instalado com o objetivo de centralizar a administração dos rendimentos reais e tinha a finalidade de superintender o tráfico comercial e as armadas, recolher os créditos das riquezas ultramarinas e deliberar sobre as despesas de navegação e guerra. Sob sua dependência estavam a Casa dos Contos, a Casa da Índia, a Casa da Moeda, as alfândegas e os feitores que comerciavam a favor do monarca. HESPANHA, António Manuel. **As vésperas do Leviathan: instituições e poder político, Portugal (século XVII)**. Coimbra: Almedina, 1994. p. 236.

²⁴ BRASIL. Planalto. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

²⁵ LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente**. Revista de Administração Pública – RAP: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009, p. 746. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>>. Acesso em 19 ago. 2018.

Art. 170. A Receita, e despesa da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de “Thesouro Nacional” aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.²⁶

Com essas considerações, pode-se afirmar, categoricamente, que os contornos jurídicos que hoje dão vida às Cortes de Contas brasileiras, foram gestados no Brasil Império e encontram seu marco histórico na Proclamação da República, com a expedição do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890,²⁷ que previu a criação do Tribunal de Contas da União, na Constituição de 1891. À época, Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda, foi o autor da exposição de motivos do acenado decreto, originado com a missa de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade, antes de serem prestadas ao Congresso”²⁸.

Posteriormente, com o advento da Constituição de 1934²⁹, foram atribuídas novas competência à Corte de Contas da União, afiançando-lhe a função de promover o acompanhamento da execução orçamentária, do registro prévio das despesas e contratos públicos, bem como acompanhar o julgamento das contas dos responsáveis por bens e dinheiro público, devendo exarar Parecer Prévio acerca das contas do Chefe Maior da República.

Mais tarde, a Constituição de 1937³⁰, manteve intacta todas as competências legadas pela Constituição de 1934 ao Tribunal de Contas da União,

²⁶ BRASIL. Planalto. **Constituição Política do Império do Brasil**, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 10 jan. 2018.

²⁷ BRASIL. Planalto. **Decreto n.º 966-A, de 07 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Coleção de Leis do Brasil – 1890, 3440 p., vol. Fasc. XI (Publicação Original). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-966-a-7-novembro-1890-553450-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

²⁸ GOMES, Ademir Martins Bento. **A trajetória dos Tribunais de Contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002, p. 18.

²⁹ BRASIL. Planalto. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 05 jul. 2018.

³⁰ BRASIL. Planalto. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

porém suprimiu a competência da Corte de Contas da União para emitir Parecer Prévio sobre as contas do Presidente da República. Tal anomalia, foi sanada pela Carta Maior de 1946, que, além de repristinar todas as competências consignadas pela Constituição de 1934, ainda adicionou, a competência para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, como atividade imanente de sua atuação institucional.

Importante consignar ainda, na teia dos registros históricos que atestam a origem das Cortes de Contas, que a Constituição de 1967³¹, por meio dos seus arts. 71 a 73, afastou do Tribunal de Contas o poder de examinar e julgar previamente os atos e contratos geradores de despesas, quis o legislador originário de 1967, que o referido órgão de Controle ficasse restrito à função de indicar falhas e irregularidades que, se não sanadas pela Administração Pública competente, ensejariam uma Representação do próprio órgão de Controle Externo para o Congresso Nacional. Mencionada Carta Magna, suprimiu ainda, toda e qualquer competência da Corte de Contas para julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, fixando-se competência estritamente para a apreciação da legalidade para fins de registro.

De outra sorte, na atual Constituição brasileira de 1988, conforme se depreende dos arts. 70 e 71, o Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros teve suas competências e funções sensivelmente destacadas para materializá-lo como um órgão de elevada função do Estado, passando, doravante, a possuir fiscalização de toda e qualquer questão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação das subvenções e à renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Extrai-se, da formatação trazida pelo constituinte originário de 1988 às Cortes de Contas brasileiras, que o órgão em evidência passou a ser detentor de maior leque de atividades do Estado no que diz respeito ao emprego dos dinheiros

³¹ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 06 out. 2018.

públicos na contratação com particular ou não de bens ou serviços de interesse da administração. Assim, a Constituição Federal de 1988, imprimiu densa competência aos Tribunais de Contas brasileiros, abrangendo a atribuição para apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Importante destacar, ainda, que a Carta Federal de 1988 proibiu a criação de novos tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais, entretanto, manteve os Tribunais de Contas do Município de São Paulo e Rio de Janeiro, já existentes, criados, respectivamente, nos anos de 1968 e 1980. No ordenamento jurídico atual, o Tribunal de Contas da União foi instituído como paradigma para os estaduais e os municipais. Nessa seara, partimos para buscar, no subtópico seguinte, entender a natureza jurídica dos Tribunais de Contas brasileiros.

1.2 – DA NATUREZA JURÍDICA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Tribunal de Contas é órgão independente, não integrando a estrutura de nenhum dos Poderes da União, assim também entendido pelo Supremo Tribunal Federal, para quem o Tribunal de Contas da União recebe suas funções diretamente da Constituição Federal, como explica Castardo³², ele tem “autonomia financeira, quando elabora seu próprio orçamento; funcional, pois seus membros gozam de vitaliciedade; administrativa, com competência de encaminhar projetos de lei de seu interesse para a criação e extinção de seus cargos”.

Importa mencionar, entretanto, a evidente divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica da instituição Tribunal de Contas. Por um lado, há aqueles que entendem que os Tribunais de Contas são órgãos meramente administrativos visto que o Tribunal de Contas da União não exerce jurisdição judicial, nem mesmo quando no exercício do julgamento das contas. São defensores dessa corrente, os professores José Cretella Júnior³³, Celso Antônio Bandeira de

³² CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007, p. 56.

³³ CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo.

Mello³⁴ e José Afonso da Silva³⁵, todos eles, sustentam que as Cortes de Contas possuem jurisdição meramente técnico-administrativa, e dessa forma, a denominada coisa julgada administrativa não pode ter a mesma amplitude da coisa julgada judicial, isso porque a coisa julgada administrativa limita-se ao caso apreciado e extingue-se com o arquivamento deste.

Por outro lado, existem na literatura autores que defendem que os Tribunais de Contas são órgãos judicantes, como exemplo, Coimbra defende que as Cortes de Contas:

Possuem ainda competência judicante que é a de realizar o julgamento das contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública. [...] Destaca-se, porque de relevo, a competência sancionatória dos Tribunais de Contas no que se refere à aplicação de sanções pecuniárias por ilegalidades de contas e despesas, bem como pela violação formal de lei e atos normativos específicos, sem repercussão danosa ao erário; suas decisões sancionatórias têm eficácia de título executivo, e, se transitadas formalmente em julgado, podem ser executadas como direito líquido, certo e exigível.³⁶

De outro modo, encontra-se, ainda, quem defenda que tais órgãos de Controle Externo possuem fisionomias jurídico-orgânica própria, que não se confunde com as demais funções republicanas. Dessa forma, Oliveira³⁷ preleciona que o Tribunal de Contas é órgão de matriz constitucional, sendo órgão politicamente essencial à república e, por consectário lógico, “[...] não é órgão integrante de qualquer Poder, possuindo dignidade político-administrativa própria”, em sua organização, em sua independência administrativa e financeira, bem como em suas atribuições que foram balizadas na Constituição Federal.

Rio de Janeiro: Forense, 2002.

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 16. ed., São Paulo: Malheiros editores, 2003.

³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed., São Paulo: Malheiros editores, 1993.

³⁶ COIMBRA, Wilber Carlos dos Santos. **A Evolução do Constitucionalismo no Brasil e a Atuação Contemporânea dos Tribunais de Contas**. Revista Eletrônica Direito e Política. ISSN 1980-7791. v. 10. n. 3. 2015, p. 1.927.

³⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 759.

Nessa esteira, o autor em destaque segue esclarecendo que o Poder Legislativo “[...] não pode exercer, concomitante ou exclusivamente, funções que foram atribuídas aos Tribunais de Contas [...]”, pois “são competências próprias e inalienáveis”³⁸.

Remexendo nas lições de Rui Barbosa, tem-se que mencionado intelectual, ao propor a criação do Tribunal de Contas da União, em várias passagens da exposição de motivos³⁹ que promanou a concepção formal do TCU, mediante o Decreto n. 966-A⁴⁰ de 7 de novembro de 1890, traz à luz o entendimento de que o Tribunal de Contas, enquanto órgão de Controle Externo, seria um organismo republicano, com notável natureza jurídica de órgão judicante, sendo importante, contudo, não se confundir com aqueles jungidos ao Poder Judiciário. É o que se pode extrair da leitura do citado Decreto:

[...] vem propor-vos é a **criação de um Tribunal de Contas, corpo de magistratura intermediária à administração e à legislatura, que, colocado em posição autônoma, com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias** - contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inútil. [...]. **Convém levantar, entre o poder que autoriza periodicamente a despesa e o poder que quotidianamente a executa, um mediador independente, auxiliar de um e de outro, que**, comunicando com a legislatura, e intervindo na administração, seja, não só o vigia, como a mão forte da primeira sobre a segunda, obstando a perpetração das infrações orçamentárias por um veto oportuno aos atos do executivo, que direta ou indireta, próxima ou remotamente discrepem da linha rigorosa das leis de finanças. [...] Todos estes dados são elementos de valor inestimável e de impreterível necessidade no mecanismo da instituição que temos em mira. **Conspiram todos eles em firmar a jurisdição preventiva**, característica essencial dessa organização no estado de excelência a que a Bélgica e a Itália a elevaram [...]. (Destacou-se)

³⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 759.

³⁹ BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a Criação do TCU**, v. 30, n. 82. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, 1999, pp. 254, 257 e 258. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/52>>. Acesso em 26 jul. 2019.

⁴⁰ BRASIL. Planalto. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1851-1899/D00966-A.html>. Acesso em 23 jul. 2019.

Em linha similar de compreensão, o Ministro Min. Luiz Fux, lavrou no bojo do Mandando de Segurança n. 33.340/DF⁴¹, que no contemporâneo contexto juspolítico brasileiro, o Tribunal de Contas da União deixou de ser órgão do parlamento e, em contrapartida, tornou-se órgão da sociedade, passando a representar, desse modo, “um dos principais instrumentos republicanos destinados à concretização da democracia e dos direitos fundamentais, na medida em que o controle do emprego de recursos públicos propicia, em larga escala, justiça e igualdade”. O Voto em destaque, traz em seu bojo verdadeira aula acerca na natureza jurídica das Cortes de Contas:

[...] 10. O princípio da conformidade funcional a que se refere Canotilho, também, reforça a conclusão de que os órgãos criados pela Constituição da República, tal como o TCU, devem se manter no quadro normativo de suas competências, sem que tenham autonomia para abrir mão daquilo que o constituinte lhe entregou em termos de competências. (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 5ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 541.) [...]. 15. A limitação ao direito fundamental à privacidade que, por se revelar proporcional, é compatível com a teoria das restrições das restrições (Schränken-Schränken). O direito ao sigilo bancário e empresarial, mercê de seu caráter fundamental, comporta uma proporcional limitação destinada a permitir o controle financeiro da Administração Pública por órgão constitucionalmente previsto e dotado de capacidade institucional para tanto. 16. É cediço na jurisprudência do E. STF que: “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PUBLICIDADE. A transparência decorre do princípio da publicidade. TRIBUNAL DE CONTAS – FISCALIZAÇÃO – DOCUMENTOS. Descabe negar ao Tribunal de Contas o acesso a documentos relativos à Administração Pública e ações implementadas, não prevalecendo a óptica de tratar-se de matérias relevantes cuja divulgação possa importar em danos para o Estado. Inconstitucionalidade de preceito da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará que implica óbice ao acesso.” (ADI 2.361, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe 23/10/2014). 17. **Jusfilosoficamente as premissas metodológicas aplicáveis ao caso sub judice revelam que: I - “nuclearmente feito nas pranchetas da Constituição. Foi o legislador de primeiríssimo escalão quem estruturou e funcionalizou todos eles (os Tribunais de Contas), prescindindo das achegas da lei menor. [...] Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa República, impõe-se**

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 33.340/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, Processo Eletrônico DJe-151. Publicado em 03-08-2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307284475&ext=.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2018.

responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos”. (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Volume 8. 2º semestre de 2014. Rio de Janeiro: TCE-RJ, p. 18 e 20) II - “A legitimidade do Estado Democrático de Direito depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima o tributo, que é o preço da liberdade. O aperfeiçoamento do controle é que pode derrotar a moral tributária cínica, que prega a sonegação e a desobediência civil a pretexto da ilegitimidade da despesa pública. (TORRES, Ricardo Lobo. Uma Avaliação das Tendências Contemporâneas do Direito Administrativo. Obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 645) 18. Denegação da segurança por ausência de direito material de recusa da remessa dos documentos. (MS 33340, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-151 DIVULG 31-07-2015 PUBLIC 03-08-2015)⁴²

Ao que se depreende, a natureza jurídica das Cortes de Contas enseja visões singulares na literatura. Ayres Britto, a esse respeito, ensina que as Cortes de Contas não integram a estrutura do Poder Judiciário, elencada no art. 92 da Constituição Federal atual porque sua via de atuação não é a via judicial, mas sim a administrativa e de forma técnica. Também não integra a estrutura do Parlamento, embora esteja no organograma do Poder Legislativo, dessarte, para o autor:

Com esta separação conceitual, fica evidenciado que os Tribunais de Contas não exercem a chamada função jurisdicional do Estado. A função jurisdicional do Estado é exclusiva do Poder Judiciário e é por isso que as Cortes de Contas: a) não fazem parte da relação dos órgãos componenciais desse Poder (o Judiciário), como se vê da simples leitura do art. 92 da Lex Legum; b) também não se integram no rol das instituições que foram categorizadas como instituições essenciais a tal função (a jurisdicional), a partir do art. 127 do mesmo Código Político de 1988. [...] Em síntese, pode-se dizer que a jurisdição é atividade-fim do Poder Judiciário, porque, no âmbito desse Poder, julgar é tudo. Ele existe para prestar a jurisdição estatal e para isso é que é forrado de competências. Não assim com os Tribunais de Contas, que fazem do julgamento um dos muitos meios

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 33.340/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, Processo Eletrônico DJe-151. Publicado em 03-08-2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307284475&ext=.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2018.

ou das muitas competências para servir à atividade-fim do controle externo.⁴³

Ademais, para Mileski, essa discussão não merece tanta celeuma visto que a própria Constituição tratou de bem definir os contornos e limites dos poderes e extensão do objeto de sua fiscalização:

[...] considerando que o sistema de fiscalização previsto constitucionalmente envolve todo e qualquer ato pertinente à atividade financeira do Estado, por meio do qual é buscado o conhecimento sobre o comportamento gestor dos administradores públicos — procedimento de auditoria — no sentido de ser emitido um juízo de valor sobre o comportamento encontrado — julgamento das contas prestadas — pode-se dizer que o objetivo do julgamento realizado é o de verificar a regularidade das contas tomadas — processo de tomada de contas — dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, visando, por essa competência do sistema de controle, preservar uma correta e adequada utilização e administração dos bens e dinheiros públicos, determinando, no caso de constatação de malversação dos recursos públicos, a recomposição dos prejuízos causados ao erário.⁴⁴

Dessa sorte, aos Tribunais de Contas, no desempenho de sua função de Controle Externo, compete igualmente “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário” (inciso II do art. 71 da CRFB/1988)⁴⁵, decorrente da prestação de serviço ou da ação ou omissão, quando se verificar inação.

No rol de competência das Cortes de Contas, encontra guarita também o controle-fiscalização da atividade previdenciária do Estado (inciso III do art. 71 da CRFB/1988), instituída sob o regime contributivo e solidário, em cuja vertente atua

⁴³ BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001, p. 6. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 mar. 2018.

⁴⁴ MILESKE, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 334.

⁴⁵ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 mar. 2018.

com medidas concomitantes visando à correta contribuição e pagamento e, por fim, pronuncia-se sobre o registro ou não do ato concessivo de pensão, aposentadoria ou reserva remunerada de seus agentes, na forma da lei especial aplicável a cada caso concreto.

Assim, importa dizer, nesse ponto, que a atuação das Cortes de Contas, em conformidade com o que se extrai da análise do texto constitucional, implica em pontual controle nos atos da Administração Pública.

Nessa linha de entendimento, avança-se, a seguir, para compreender as funções dos Tribunais de Contas e alcançar a compreensão da amplitude da sua atuação.

1.3 – DAS FUNÇÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E DA NATUREZA JURÍDICA DE SUAS DECISÕES

Atualmente a Constituição Federal de 1998 e, principalmente, as leis orgânicas dos Tribunais de Contas do Brasil trazem consigo um conjunto de atribuições orgânico-estruturais, que se qualificam como funções, para os Tribunais de Contas, dessa sorte cabe rememorar ainda mais uma vez, o teor do Decreto n. 966-A/1890, uma vez que foi a fonte normativa donde promanou o nascimento do Tribunal de Contas, no caso, o da União, que previu no *caput* do seu art. 1º, como atribuição, da Corte de Contas, a função de examinar, revisar e julgar todas as operações concernentes à receita e à despesa pública da República, tendo, para além disso, a função de registrar, ou não, os atos praticados pelo Governo.⁴⁶

Na ótica universal, pode-se visualizar que o ordenamento jurídico pátrio atribuiu aos Tribunais de Contas, como estrutura orgânico-constitucional afeto ao desempenho do controle externo, o exercício de duas espécies de funções legislativo-constitucional, uma geral (em sentido lato) e outra específica (em sentido estrito).

⁴⁶ BRASIL. Planalto. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1851-1899/D00966-A.html>. Acesso em: 23 jul. 2019.

Relativamente ao sentido lato, a função do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão autônomo, independente e de estatura constitucional, é auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização dos elementos contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial atividade administrativa estatal (aspectos objetivo do controle, art. 70⁴⁷ c/c o art. 71 da CF) – quanto à análise da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da aplicação das subvenções e das renúncias de receitas –, daquelas pessoas, independentemente de sua natureza jurídica, que utilizarem, arrecadarem, guardarem, gerenciarem ou administrarem dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes federativos respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigações de natureza pecuniária (aspectos subjetivos do controle, art. 70, Parágrafo único, c/c o art. 71 da CF).

De outro lado, no sentido estrito, as funções dos Tribunais de Contas são corporificadas em inúmeras competências específicas – as quais se encontram ancoradas, principalmente, no art. 71 da atual Constituição Política brasileira,⁴⁸ com a finalidade de lhe proporcionar instrumentos normativos necessários para o desempenho da fiscalização da administrativo-financeira da atividade estatal.

A respeito dessas competências, fazendo a sua junção em grupos de encargos, Lima⁴⁹ preleciona que os Tribunais de Contas possuem 9 (nove) funções, que podem ser assim classificadas: **a)** função julgadora; **b)** função opinativa; **c)** função fiscalizadora; **d)** função sancionadora; **e)** função corretiva; **f)** função informativa; **g)** função ouvidora; **h)** função consultiva; **i)** função normativa.

⁴⁷ Art. 70. **A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 1998) BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁴⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁴⁹ LIMA. Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas**. 7. ed. São Paulo: Método, 2018, *E-book*.

Guerra também vislumbra essas funções na estrutura das Cortes de Contas e descreve cada uma delas da seguinte forma:

- a) Função consultiva, informadora ou opinativa: quando, em virtude do item primeiro do art. 71 da Carta Magna, os Tribunais apreciam as contas do chefe do Poder Executivo, emitindo parecer prévio, estão laborando em prol do Legislativo, posto ser este o titular do julgamento político das contas anuais, bem como na prerrogativa disposta no item III, de controle dos atos de admissão de pessoal, aposentadorias e reformas e no inciso VII, ao prestar as informações solicitadas;
- b) Função contenciosa ou jurisdicional: quando os Tribunais de Contas, pela competência expressa no inciso II, julgam e liquidam as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- c) Função sancionatória ou corretiva: o item VIII prevê a possibilidade de o Tribunal de Contas aplicar, quando for constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade das contas, as sanções previstas em lei, podendo fixar multa proporcional ao dano causado, além de outras cominações, visando à recomposição do erário; demais disso, a fixação de prazo para correção dos atos, consoante inciso IX e a sustação dos atos não corrigidos, prevista no inciso X, também compõe o plexo de atribuições;
- d) Função fiscalizadora: nos incisos IV, V, VI e XI do art. 71, da CRFB, dispõe acerca da possibilidade da ampla atuação das Cortes de Contas, seja na área contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, quando verificados os aspectos da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos.⁵⁰

Cabe explicar, por seu turno, que, além da Corte de Contas da União, os Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, onde houver, também possuem as funções em sentido lato e em sentido estrito (à exceção da consulta e da normativa), porquanto, as atribuições encetadas nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal são de observância obrigatória pelos demais entes federativos, segundo o princípio da simetria constitucional do art. 75 da CRFB/1988.⁵¹

⁵⁰ GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 115.

⁵¹ Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

Frisa-se, nessa matéria, que não obstante o vasto leque de funções conferidas para as Cortes de Contas, o STF tem entendimento corporificado no bojo da Súmula Vinculante n. 3⁵², no sentido de obrigar o Tribunal de Contas da União assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa “quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado”, exceto nos casos de “apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

Balizando as arestas da parte final desse precedente obrigatório – ausência de contraditório e ampla defesa na apreciação dos atos sujeitos a registro –, a Suprema Corte asseverou, no Mandado de Segurança n. 24.448-DF⁵³, que na hipótese de se transcorrer *in albis* o interregno quinquenal, deve-se convocar os particulares para garantia do contraditório e da ampla defesa:

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. [...] ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO STF. PENSÕES CIVIL E MILITAR. MILITAR REFORMADO SOB A CF DE 1967. CUMULATIVIDADE. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA. GARANTIAS DO CONTRÁRIO E DA AMPLA DEFESA. [...] 3. A inércia da Corte de Contas, por sete anos, consolidou de forma positiva a expectativa da viúva, no tocante ao recebimento de verba de caráter alimentar. Este aspecto temporal diz intimamente com o princípio da segurança jurídica, projeção objetiva do princípio da dignidade da pessoa humana e elemento conceitual do Estado de Direito. 4. **O prazo de cinco anos é de ser aplicado aos processos de contas que tenham por objeto o exame de legalidade dos atos concessivos de aposentadorias, reformas e pensões. Transcorrido in albis o interregno quinquenal, é de se convocar os particulares para participar do processo de seu interesse, a fim de desfrutar das garantias do contraditório e da ampla defesa (inciso LV do art. 5º).** 5. Segurança concedida. (MS 24448, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 27/09/2007, DJe-142 DIVULG 13-11-2007 PUBLIC 14-11-2007 DJ 14-11-2007 PP-00042 EMENT VOL-02299-01 PP-00146).

⁵² “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 3 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.448/DF**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28A+IN%C9RCIA+DA+CORTE+DE+CONTAS%2C+POR+SETE+ANOS%2C+CONSOLIDOU+DE+FORMA+POSITIVA%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6cupp6h>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

Aplicando os precedentes em estudo, o Supremo Tribunal Federal, por meio do Mandado de Segurança n. 25.552-DF⁵⁴, e o Tribunal de Contas da União, mediante o enunciado n. 278 da Súmula do TCU⁵⁵, referem-se, expressamente, ao instituto da decadência (e não da prescrição) ao analisarem a operabilidade do texto normativo inserto no art. 54 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999⁵⁶ – que trata do fenômeno da decadência –, no que concerne à análise, perante o órgão de controle externo, para fins registrais, dos atos administrativos complexos de aposentadoria, reforma e pensão, pronunciando-se, por seu turno, com carga axiológica no sentido de que o termo inicial do decaimento do lustro temporal começará a fluir a partir do momento em que completar a formação do seu ciclo, com a decisão do Tribunal de Contas da União.

Essa questão é interessantíssima, pois a Corte Constitucional e a Corte de Contas Federal referem-se, categoricamente, ao instituto da decadência (e não da prescrição), na hipótese de ser transcorrido mais de 5 (cinco) anos, desde a data da concessão inicial do ato administrativo complexo. Para entender melhor essa

⁵⁴ EMENTA: **MANDADO DE SEGURANÇA. ATO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. APOSENTADORIA** DE MAGISTRADO. NÃO-PREENCHIMENTO DA TOTALIDADE DOS REQUISITOS PARA A OBTENÇÃO DA VANTAGEM PREVISTA NO ART. 184, INC. II, DA LEI N. 1.711/1952. INAPLICABILIDADE DO ART. 250 DA LEI N. 8.112/1990. **DECADÊNCIA ADMINISTRATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA IRREDUTIBILIDADE DE SALÁRIOS NÃO CONFIGURADAS.** [...] 3. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento de que, sendo a aposentadoria ato complexo, que só se aperfeiçoa com o registro no Tribunal de Contas da União, o prazo decadencial da Lei n. 9.784/99 tem início a partir de sua publicação. Aposentadoria do Impetrante não registrada: **inocorrência da decadência administrativa.** [...] (MS 25552, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 07/04/2008, DJe-097 DIVULG 29-05-2008 PUBLIC 30-05-2008 EMENT VOL-02321-01 PP-00075 RT v. 97, n. 876, 2008, p. 118-125). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.552/DF.** Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2825552%2E%2E+OU+25552%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6j2t9pf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁵⁵ Súmula n. 278 do TCU - **Os atos de aposentadoria, reforma e pensão têm natureza jurídica de atos complexos, razão pela qual os prazos decadenciais a que se referem o § 2º do art. 260 do Regimento Interno e o art. 54 da Lei n. 9.784/99 começam a fluir a partir do momento em que se aperfeiçoam com a decisão do TCU que os considera legais ou ilegais, respectivamente.** BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n. 278 do TCU.** Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁵⁶ Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. BRASIL. Planalto. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

questão, faz-se mister analisar o Inciso I do art. 71 da CRFB/1988⁵⁷ que compete as Cortes de Contas “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento,”.

O art. 31 da Carta Maior, por sua vez, fixa, formalmente, prazo para os Tribunais de Contas emitirem parecer prévio da análise das Contas dos Chefes do Executivo municipal:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

§ 4º É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.⁵⁸

Segundo o STF, revela-se inconstitucional a norma inscrita na Constituição Estadual que tenha por objeto a dispensa da apresentação de parecer prévio do respectivo Tribunal de Contas, sobre as contas do Chefe do Poder Executivo municipal:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DE SERGIPE. COMPETÊNCIAS DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. [...]. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. No art. 71, inc. II, c/c o art. 75 da Constituição da República se confere competência aos Tribunais de Contas estaduais para julgar contas prestadas pela Mesa Diretora de órgão legislativo pelo princípio da simetria. Precedentes. 2.

⁵⁷ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

⁵⁸ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

Inconstitucionalidade de norma de Constituição estadual que dispensa apresentação de parecer prévio sobre as contas de Chefe do Poder Executivo municipal a ser emitido pelo respectivo Tribunal de Contas Estadual. Precedentes. [...] 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente.⁵⁹

Nesse sentido, a Suprema Corte vem entendendo que é inviável a convalidação do parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas em “julgamento ficto” das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal pelo decurso de tempo, uma vez que é dá competência privativa do Parlamento Municipal, após recepção do parecer prévio, proceder ao julgamento do objeto da prestação de contas de governo, apresentadas anualmente pelo Prefeito Municipal.

EMENTA: RECLAMAÇÃO. ADMISSIBILIDADE. LEGITIMAÇÃO ATIVA DA PARTE RECLAMANTE. PREFEITA MUNICIPAL. CONTAS PÚBLICAS. JULGAMENTO. COMPETÊNCIA, PARA TAL FIM, DA CÂMARA DE VEREADORES. ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL QUE SE ESTENDE TANTO ÀS CONTAS ANUAIS RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO QUANTO ÀS CONTAS DE GESTÃO (OU REFERENTES À FUNÇÃO DE ORDENADOR DE DESPESAS) DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. FUNÇÃO OPINATIVA, EM TAIS HIPÓTESES, DO TRIBUNAL DE CONTAS. PARECER PRÉVIO SUSCETÍVEL DE REJEIÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL (CF, ART. 31, § 2º). SUPREMACIA HIERÁRQUICO-NORMATIVA DA REGRA CONSTITUCIONAL QUE CONFERE PODER DECISÓRIO, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO EXTERNA, À INSTITUIÇÃO PARLAMENTAR, SOBRE AS CONTAS DO CHEFE DO EXECUTIVO. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. [...] As contas públicas dos Chefes do Executivo devem sofrer o julgamento – final e definitivo – da instituição parlamentar, cuja atuação, no plano do controle externo da legalidade e regularidade da atividade financeira do Presidente da República, dos Governadores e dos Prefeitos Municipais, é desempenhada com a intervenção “ad coadjuvandum” do Tribunal de Contas. A apreciação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo – que é a expressão visível da unidade institucional desse órgão da soberania do Estado – constitui prerrogativa intransferível do Legislativo, que não pode ser substituído pelo Tribunal de Contas, no desempenho dessa magna competência, que possui extração nitidamente constitucional. [...].⁶⁰

⁵⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.077/SE**. Relator Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2016, Acórdão Eletrônico DJe-168. Publicado em 01-08-2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000261416&base=baseAcord aos>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 729.744/MG**. (Rcl 14155 MC-AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 20/08/2012, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 21/08/2012 PUBLIC 22/08/2012) Disponível em:

Consabido é que o julgamento das contas de governo do Chefe do Poder Executivo é de competência exclusiva do Poder Legislativo local, razão pela qual a Corte Constitucional, no RE 848.826/CE⁶¹, exarou precedente no sentido de que “a Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas”, devendo-se, portanto, dada a magnitude dos efeitos da vertida decisão parlamentar, observar a garantia constitucional do devido processo legal e dos seus consectários princípios do contraditório e da ampla defesa. O Ministro Celso de Mello entende que:

EMENTA: JULGAMENTO DAS CONTAS DE EX-PREFEITO MUNICIPAL. PODER DE CONTROLE E DE FISCALIZAÇÃO DA CÂMARA DE VEREADORES (CF, ART. 31). PROCEDIMENTO DE CARÁTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO. NECESSÁRIA OBSERVÂNCIA DA CLÁUSULA DA PLENITUDE DE DEFESA E DO CONTRADITÓRIO (CF, ART. 5º, LV). DOCTRINA. PRECEDENTES. TRANSGRESSÃO, NO CASO, PELA CÂMARA DE VEREADORES, DESSAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS. SITUAÇÃO DE ILICITUDE CARACTERIZADA. CONSEQUENTE

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000260308&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

⁶¹ Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”). III - **A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.** IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: **“Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.** V - Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 848826, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 848.826/CE.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000260324&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

INVALIDAÇÃO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR CONSUBSTANCIADA EM DECRETO LEGISLATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. - O controle externo das contas municipais, especialmente daquelas pertinentes ao Chefe do Poder Executivo local, representa uma das mais expressivas prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio do Tribunal de Contas (CF, art. 31). Essa fiscalização institucional não pode ser exercida, de modo abusivo e arbitrário, pela Câmara de Vereadores, eis que – devendo efetivar-se no contexto de procedimento revestido de caráter político-administrativo – **está subordinada à necessária observância, pelo Poder Legislativo local, dos postulados constitucionais que asseguram, ao Prefeito Municipal, a prerrogativa da plenitude de defesa e do contraditório.** - A deliberação da Câmara de Vereadores sobre as contas do Chefe do Poder Executivo local há de respeitar o princípio constitucional do devido processo legal, sob pena de a resolução legislativa importar em transgressão ao sistema de garantias consagrado pela Lei Fundamental da República. [...].⁶²

Como demonstrado, é farta a jurisprudência oriunda do Supremo Federal acerca dessa matéria.

Importante frisar, da análise dos julgados, atrás consignadas, como as funções das Cortes de Contas, cada uma delas, são de crucial relevância para a consecução efetiva das atividades desempenhadas pelos Tribunais de Contas, nesse rol, a função sancionadora tem destaque no que se refere à aplicação de sanções pecuniárias por ilegalidades de contas e despesas, bem como pela violação formal de lei e atos normativos específicos, sem repercussão danosa ao erário; suas decisões sancionatórias têm eficácia de título executivo, e, se transitadas formalmente em julgado, podem ser executadas como direito líquido, certo e exigível. Nesse sentido Meirelles ensina que:

O poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente. As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática do Min. Celso de Mello no RE 682.011/SP.** (RE 682011, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 08/06/2012, publicado em DJe-114 DIVULG 12/06/2012 PUBLIC 13/06/2012). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000127118&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves [...]⁶³

A conduta do jurisdicionado, sujeito à jurisdição de controle externo dos Tribunais de Contas, que eventualmente infringir a norma do direito de regência, pode lhe ocasionar que sofra os influxos jurídico-sancionatórios do Direito Administrativo Sancionador exercido por aquela Instituição Republicana.

Esses influxos jurídicos caracterizam-se com sendo às consequências jurídicas positivas e negativas – preceito secundário – decorrentes da prática do ilícito administrativo, que podem ser vistas sob uma tríplice perspectiva consequencial: consequências jurídicas de natureza administrativa, civil e, até mesmo, política. Elas serão suportadas pelos jurisdicionados, que praticarem ilícitos à ordem jurídica, que submetidos a fiscalização e o julgamento pelos Tribunais de Contas.

Em síntese, pode-se citar, a título meramente exemplificativo, as consequências jurídicas, de natureza administrativa, que culminam com sanções como a declaração de inidoneidade do licitante fraudador para participar de licitação na Administração Pública, conforme consignado no art. 46 da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992⁶⁴; a declaração de inabilitado para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração, disposto no art. 60 da Lei n.

⁶³ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 162.

⁶⁴ Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

8.443, de 16 de julho de 1992⁶⁵; a aplicação de sanções pecuniárias formalizadas nos arts. 57 e 58 da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992⁶⁶.

Nesse viés, também se pode dimensionar, as consequências jurídicas de natureza civil, como a imputação de débitos a serem restituídos aos entes públicos que suportaram dano ao seu patrimônio público, resultantes do art. 19 da Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992⁶⁷; e ainda, as consequências jurídicas de natureza política, tais como a declaração de inelegibilidade para ser eleito, oriunda do que fixado no art. 1º, inc. I, alínea “g”, da Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990⁶⁸.

Como já registrado, em linhas pretéritas, algumas funções das Cortes de Contas parecem ter o condão de ampliar o espectro de atuação dos Tribunais de

⁶⁵ Art. 60. Sem prejuízo das sanções previstas na seção anterior e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, sempre que este, por maioria absoluta de seus membros, considerar grave a infração cometida, o responsável ficará inabilitado, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

⁶⁶ Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução. Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

⁶⁷ Art. 57. Quando o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário. Art. 58. O Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por: [...]. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

⁶⁸ Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar n. 135, de 2010). BRASIL. Planalto. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

Contas visto que dão maior densidade, publicidade e destaque à sua atuação. Como exemplo, tem-se à função informativa, disposta no art. 71, VII, CRFB⁶⁹, que se materializa na função de prestar informações acerca de trabalhos realizados, cálculos e dados consolidados, elementos e documentos a que tenha tido acesso. Referida função adquire maior relevo e destaque à medida que os trabalhos do Tribunal de Contas são reconhecidos pela sua qualidade técnica e imparcialidade em relação a facções políticas. Em última instância, todas as informações elencadas anteriormente têm caráter público, via de regra sendo divulgadas pela Internet e outros meios, convertendo as Cortes de Contas em importantes e fidedignas fontes de consulta para a cidadania.⁷⁰

A respeito da função ouvidora, em conformidade com o art. 74, § 2º, CRFB/1988⁷¹, é a função que permite as Cortes de Contas promover o processamento de denúncias feitas pelo cidadão, partido político, associação civil ou sindicato; processar representações feitas pelo controle interno e representações acerca das irregularidades em licitações ou contratos administrativos, bem como a representação feita pela Câmara de Vereadores sobre ausência de divulgação de transferência voluntária federal.⁷²

⁶⁹ Art. 71. *Omissis*. [...] VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

⁷⁰ LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 139-140.

⁷¹ Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

⁷² LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 140-141.

Com relação à função consultiva, lastrada no art. 1º, inc. XVII e § 2º, da Lei Orgânica do TCU – LOTCU⁷³, expressas em duas hipóteses: a primeira, consiste nas consultas sobre assuntos de competência do Tribunal; e a segunda, concretizam-se por meio dos pareceres sobre regularidade de despesas, por solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Em ambas as situações se revestem de peculiar importância, visto que em sede de consulta, a deliberação do Tribunal de Contas assume caráter normativo para o universo de seus jurisdicionados. Por sua vez, o pronunciamento conclusivo acerca de regularidade de despesa é previsto na CF, em seu art. 72 e parágrafos.⁷⁴

Finalmente, sobre a função normativa, na forma trazida pelo art. 3º da LOTCU⁷⁵. Nessa função, também denominada de função regulamentar, em conformidade com o Tribunal de Contas da União, tem-se que, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. Também se inclui nesta função a fixação de coeficientes de distribuição de recursos do FPE, do FPM, do IPI – exportações e da Cide.⁷⁶

⁷³ Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei: [...] XVII - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno. [...] § 2º A resposta à consulta a que se refere o inciso XVII deste artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

⁷⁴ LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 139.

⁷⁵ Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

⁷⁶ LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, p. 141.

Nesse ponto, necessário se faz esmiuçar acerca da natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. Ordinariamente, a doutrina costuma classificá-las em duas espécies, natureza jurisdicional e natureza administrativa. Para Zymler a definição da natureza jurídica das decisões das Cortes de Contas, notadamente quanto ao julgamento de contas, é uma tarefa que desafia os pesquisadores do Direito, entretanto, em sua visão:

[...] os que se posicionam extremadamente — equiparando as deliberações do TCU a sentenças judiciais ou entendendo-as com o mero exame formal de contas — desconhecem o real escopo da moderna processualidade administrativa que, fazendo atuar o processo, inspirada pelos princípios da ampla defesa e do contraditório, permite ao Tribunal de Contas da União estabelecer juízo de mérito sobre os atos dos agentes públicos responsáveis por bens e dinheiros públicos. [...] Para a consecução desse mister, nada obsta que o TCU possa avaliar os elementos objetivos e subjetivos da atuação do agente, de sorte a julgar suas contas, não mediante mera atestação da regularidade formal de um elenco de demonstrações contábeis, mas, sim, apreciando, em sua plenitude, sob o prisma da legalidade, legitimidade e economicidade (*caput* do art. 70, CF), o conjunto de atos administrativos praticados pelos responsáveis durante o exercício financeiro (Prestação ou Tomada de Contas Anual) ou associados à determinada ocorrência (Tomada de Contas Especial).⁷⁷

Em verdade, a definição da natureza jurídica das manifestações decisórias das Cortes de Contas é definida pela natureza jurídica da própria estrutura orgânica desse órgão de controle externo. Em consequência, os que entendem que os Tribunais de Contas possuem natureza jurídica de órgão jurisdicional, possuem a compreensão de que as suas decisões são de natureza judiciais (ato jurisdicional). Nos escólios de Fagundes:

Não obstante [o Tribunal de Contas não integrar o Poder Judiciário], o art. 71, § 4º, lhe comete o julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens ou dinheiros públicos, o que implica em investi-lo no parcial exercício da função judicante. Não bem pelo emprego da palavra 'julgamento', mas sim pelo sentido definitivo da manifestação da corte, pois se a regularidade das contas pudesse dar lugar a nova apreciação (pelo Poder Judiciário), o seu pronunciamento resultaria em mero e inútil formalismo. Sob esse aspecto restrito (o criminal fica à Justiça da

⁷⁷ ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 255.

União) a Corte de Contas decide conclusivamente. Os órgãos do Poder Judiciário carecem de jurisdição para examiná-lo.⁷⁸

Em certa medida, essa linha de pensamento é consentânea com a atual ordem jurídica, porquanto é consabido que – diante da complexidade das relações jurídico-sociais e de acordo com a dogmática jurisdicional –, o sistema de jurisdição una (sistema inglês), como decorrência lógica de uma das facetas do princípio da separação dos poderes, não é absoluta, em razão do princípio do *checks and balances*, que mitigou a rígida separação formal das funções estatais, donde fez surgir, novos institutos jurídico-constitucional (tais como: as funções típicas e atípicas dos poderes públicos), com o contrabalanceamento da divisão funcional do exercício do poder republicano.

Guallazzi⁷⁹, nessa linha, entende que as decisões dos Tribunais de Contas “não admitem revisão exclusivamente no tocante às competências constitucionais e legais, privativas, do Tribunal de Contas, ou seja, em matérias de fato e/ou jurídicas, cuja apuração objetiva remanesça reservada ao Tribunal de Contas.” Pelo que se depreende, no sistema jurídico pátrio, pode-se encontrar diversos exemplos do efetivo exercício da parcela da jurisdição estatal pelos demais poderes – de forma excepcional e atipicamente –, que não o Poder Judiciário.

Dessa sorte, os Tribunais de Contas têm, como afirmado em linhas pretéritas, função essencial, por todo o seu aparato técnico-legal, para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes federativos, da Administração Pública direta e indireta.

A competência fiscalizadora dos Tribunais de Contas, destarte, refere-se à realização de auditorias e inspeções em entidades e órgãos da Administração Pública, fiscalizam também procedimentos licitatórios, podendo expedir medidas cautelares ou tutelas de urgência para evitar futura lesão ao erário e garantir o cumprimento de suas decisões. Possuem ainda competência judicante que é a de

⁷⁸ FAGUNDES, Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 142.

⁷⁹ GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT. 1992, p. 200.

realizar o julgamento das contas anuais de gestão dos administradores e demais responsáveis pelo erário na Administração Pública.

Em estudo à Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU, tem-se que o artigo 44 prevê, em sua inteligência, a hipótese de medida cautelar para o fim de afastamento provisório de qualquer agente que potencialmente possa causar embaraço às atividades da Corte ou provocar dano aos cofres públicos:

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.⁸⁰

O Poder Geral de Cautela afeto às Cortes de Contas, a toda evidência, revela-se de carga proeminentemente preventiva; em epítome, referida atuação está ancorada no inciso IV, do art. 71, CRFB/88 e por entendimento pretoriano pátrio, lastreada no Poder Geral de Cautela afeto às Cortes de Contas, decorrente, diretamente, do Texto Constitucional de 1988, conforme entabulado em seus arts. 70 e ss. e, especificamente, nas Leis Orgânicas de cada Tribunal das Unidades Federadas.

Impende consignar que, para além das medidas cautelares, as Cortes de Contas possuem vasto leque de ferramentas para efetivação do desempenho das suas competências institucionais, entre elas, pode-se mencionar as auditorias, as inspeções, as tomadas de contas especial, as fiscalizações eletrônicas para acompanhar a execução orçamentária na forma da legislação de responsabilidade fiscal, em homenagem ao princípio do equilíbrio fiscal, que é compatibilização entre receitas e despesas, entre outros.

As auditorias e inspeções promovidas pelas Cortes de Contas são ferramentas que têm como objeto a finalidade de se atingir o que insculpido no

⁸⁰ BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg-154-1996.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2019.

inciso IV do art. 71 da CRFB/1988. No artigo mencionado, há expressa autorização para a realização de “inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”.

As referidas auditorias também estão previstas no inciso IV do art. 1º da Lei n. 8.443/1992 que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – TCU:

Art. 1º Ao Tribunal de Contas da União, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Federal e na forma estabelecida nesta Lei:

[...]

IV - acompanhar a arrecadação da receita a cargo da União e das entidades referidas no inciso I deste artigo, mediante inspeções e auditorias, ou por meio de demonstrativos próprios, na forma estabelecida no Regimento Interno.⁸¹

A modalidade de fiscalização-controle a cargo das Cortes de Contas, como se extrai, dá-se mediante realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que tem por finalidade verificar a legalidade, a Legitimidade e economicidade de atos e fatos administrativos.

As auditorias são ferramentas que permitem que nada fuja aos olhos e alcance do controle conferido constitucionalmente aos Tribunais de Contas:

Como decorrência do escopo de atribuições conferidas pela Constituição de 1988, a natureza investigativa das auditorias públicas encontra-se latente. Nenhum programa, atividade ou ação desempenhada pelo Poder que deve administrar a sociedade foge do controle e fiscalização. Temas como prestação da saúde, promoção da assistência social e suas vertentes, como família, crianças, idosos e portadores de deficiências, ações de fomento à cultura, atividades voltadas ao bem-estar dos índios e a gestão do patrimônio público ambiental passam a ser alvo de atuação do poder conferido às cortes de controle externo.⁸²

⁸¹ BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443 de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8443.htm>. Acesso em: 16 jan. 2019.

⁸² ACHKAR, Azor El. **Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Revista Controle, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011, p.

As inspeções, por sua vez, segundo Mileski, convolam-se em ferramentas também de alta relevância:

Inspeção é verificação efetuada no local do órgão auditado - *in loco* - para exame da atuação gestora na forma como está se processando. Assim, inspeção é espécie do gênero auditoria. Toda a inspeção é um procedimento de auditoria, mas nem toda auditoria é efetuada por inspeção.⁸³

Menciona-se, também, a figura das ferramentas constantes nos institutos do levantamento, acompanhamento e monitoramento, cada um deles, a seu modo, igualmente importantes para a atividade de controle externo e expressamente previstos no Regimento Interno do TCU⁸⁴, Furtado os definiu da seguinte forma, respectivamente:

levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: 1. conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta dos poderes da União, incluindo fundos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; 2. Identificar objetos e instrumentos de fiscalização; e 3. avaliar a viabilidade da realização de outras fiscalizações mais aprofundadas.

[...]

acompanhamento [...], é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: 1. examinar, ao longo de período predeterminado, a legalidade e a legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial; e 2. avaliar, ao longo de período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

[...]

monitoramento [...] é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os

202-203. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

⁸³ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 360.

⁸⁴ Conforme art. 238, 241 e 243 do Regimento Interno do TCU. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII – n. 1. Disponível em: <[file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf)>. Acesso em: 1 jun. 2018.

resultados delas advindos. [...] quando o TCU verifica a ocorrência de ilegalidade, ele poderá expedir determinações aos responsáveis nas diversas unidades jurisdicionadas com vista à correção do ato ilegal. A fim de verificar se suas determinações são cumpridas, o TCU poderá instaurar processo de monitoramento.⁸⁵

Nesse ponto, importante informar que o processo legislativo federal, deflagrado para editar a sobredita Lei Orgânica do TCU, como regulamentação operacional da função constitucional das Cortes de Contas teve sua fundamentação material, e, em certa medida, procedimental, adotada pelos demais entes federativos que – em homenagem ao princípio da simetria constitucional, previsto no art. 75 da CRFB/1988 – a reproduziram nas suas respectivas Constituições Estaduais, Lei Orgânica Distrital e Leis Orgânicas municipais, bem como na legislação ordinária que instrumentalizou a execução das funções de Controle Externo atribuídas aos Órgãos Superiores de Controle Externo.

Todos os Tribunais de Contas brasileiros, da União, estaduais, distrital e municipais, portanto, preveem expressamente os institutos da auditoria e inspeção como ferramentas de fiscalização e controle. A Inspeção pode ser definida como um instrumento de fiscalização e controle atribuído ao Tribunal de Contas no escopo de suprir omissões, esclarecer fatos, comprovar declarações prestadas ou apurar denúncia relativa a ato praticado no âmbito de suas atribuições.⁸⁶

Com essa moldura, as ferramentas de controle das Cortes de Contas revelam-se em instrumentos de controle de elevada competência, capaz de ensejar maior cautela naqueles que manuseiam bens ou valores da *res pública*

⁸⁵ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 976/977.

⁸⁶ GUERRA, Evandro Martins. **Competências constitucionais dos Tribunais de Contas**. Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

CAPÍTULO 2

DA SUSTENTABILIDADE

2.1 – DAS DEFINIÇÕES CONCEITUAIS E DA NATUREZA JURÍDICA DA SUSTENTABILIDADE

Tem-se, que as primeiras discussões sobre ecodesenvolvimento foram engendradas pelo Clube de Roma, organização formada em 1968 por iniciativa do industrial italiano Aurélio Peccei, com o objetivo de examinar o complexo de problemas que desafiavam a humanidade: a pobreza em meio à riqueza; a degradação do meio ambiente; a perda de confiança nas instituições; o crescimento urbano descontrolado; a insegurança no emprego; a alienação da juventude; a rejeição de valores tradicionais; e a inflação e outras rupturas econômicas e monetárias. Pressupunham que era possível entender o mundo como um sistema e analisá-lo como um todo (visão sistêmica); o Clube reunia cientistas, pedagogos, economistas, humanistas, industriais e funcionários públicos, com o objetivo de debater a crise atual e futura da humanidade⁸⁷.

De tais discussões resultou na elaboração de um relatório, que foi publicado pela primeira vez em 1972 – *The limits to growth* – (“Os limites do crescimento”), que defendia a necessidade de se conquistar um equilíbrio global baseado em limites ao crescimento da população, no desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos e em uma atenção aos problemas ambientais. Tal relatório causou enorme impacto entre a comunidade científica, por apresentar cenários catastróficos de como seria o planeta, caso persistisse o padrão de desenvolvimento vigente na época. A partir daí, outros relatórios alertavam com frequência para a necessidade de se mudar o padrão de desenvolvimento vigente, sob o seguinte conceito⁸⁸:

⁸⁷ Relatório do Clube de Roma: 1968. Fonte UNESCO.

⁸⁸ MARGOLIN, Victor. **O design e a situação mundial**. Arcos – design, cultura material e visibilidade, v. 1 Rio de Janeiro: UERJ/ESDI, 1988.

O ecodesenvolvimento pode ser visto como uma perspectiva sistêmica de análise e intervenção, aberta à harmonização dos aspectos simultaneamente ambientais, sociais, econômicos, culturais e políticos da dinâmica dos sistemas sociais.

Em 1987 emerge o conceito de desenvolvimento sustentável na Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983, dirigido pela ex-primeira ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland, produziu, sob o patrocínio da ONU – Organização das Nações Unidas, o relatório *Our common future* (“Nosso futuro comum” também conhecido como Relatório de *Brundtland*), em que são detalhados os desafios e os esforços comuns, incluindo a administração de áreas comuns; paz, segurança, desenvolvimento e o meio ambiente; propostas de mudança institucional e legal⁸⁹.

A Conferência de Estocolmo – 1972 – foi designada na época como “abordagem do ecodesenvolvimento” e, posteriormente, renomeado “desenvolvimento sustentável”⁹⁰. Apesar da significativa similaridade de desenvolvimento sustentável com os preceitos do ecodesenvolvimento: o fator diferenciador entre ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável reside a favor deste último quanto à sua dimensão globalizante, perpassando pelo questionamento dos problemas ambientais como a ótica das reações e soluções formuladas pela sociedade. Ele não se refere especificamente ao problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia para a sociedade que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica quanto ecológica.

Num sentido abrangente, a noção de que a sustentabilidade leva à necessária redefinição das relações sociedades humanas/natureza, portanto uma mudança substancial do próprio processo civilizatório, introduzindo o desafio de pensar a passagem do conceito para ação⁹¹. Por ocasião do vigésimo aniversário da

⁸⁹ ARAÚJO, Geraldino Carneiro de; BUENO, Miriam Pinheiro; SOUSA, Adriana Alvarenga de; MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL. Conceito e Indicadores**. III CONVIBRA – 24 a 26 de novembro de 2006.

⁹⁰ SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

⁹¹ OLIVEIRA FILHO, Jaime E. **Gestão ambiental: um novo paradigma eco-econômico para as organizações modernas**. Domus on line: Ver. Teor. Pol. Soc. Cidad., Salvador, v. 1. N. 1, jan/jun. 2004, p. 8.

Conferência de Estocolmo, em junho de 1992, foi realizada no Rio de Janeiro a conferência mundial sobre Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, denominada Eco – 92.

Este acabou considerado como marco global das discussões sobre o assunto, pois teve a participação de representantes governamentais de todo o mundo; seus principais resultados foram dois grandes documentos: A Carta da Terra (rebatizada de Declaração do Rio) e a Agenda 21. A Agenda 21 dedica-se aos problemas da atualidade e almeja preparar o mundo para os desafios do século XXI. Ela reflete o consenso global e compromisso político em seu mais alto nível, objetivando o desenvolvimento e o compromisso ambiental. A Declaração do Rio visa estabelecer acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e proteja a integridade do sistema global de ecologia e desenvolvimento.

A partir desse momento, começa a existir de maneira globalizada uma preocupação no que diz respeito à Gestão Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável tanto por parte das entidades governamentais das organizações públicas e privadas como dos consumidores deste mercado global⁹².

A Agenda 21 se trata de documento contendo uma série de compromissos acordados pelos 170 países presentes, que assumiram o desafio de incorporar, em suas políticas públicas, princípios do desenvolvimento sustentável. No ano de 2002, aconteceu em Joanesburgo, na África do Sul, a maior conferência mundial sobre o tema Gestão Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, denominada Rio+10, nesse encontro foi elaborado um documento chamado Protocolo de *Kioto* onde se firma um compromisso em que países com maior nível de industrialização, consequentemente maiores utilizadores de recursos naturais geradores de resíduos poluentes devem ser tributados e responsabilizados de maneira maior no que diz respeito às responsabilidades da não-preservação do planeta para gerações futuras. Num esforço gigantesco de compreensão e de síntese, a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Sustentável, a Rio+10, conseguiu

⁹² OLIVEIRA FILHO, Jaime E. **Gestão ambiental: um novo paradigma eco-econômico para as organizações modernas**. Domus on line: Ver. Teor. Pol. Soc. Cidad., Salvador, v. 1. N. 1, jan/jun. 2004, p. 6.

encontrar um caminho ao dizer que o Desenvolvimento Sustentável tem uma base formada por três pilares – o econômico, o social e o ambiental (*triple-bottom line*) – e um objetivo fundamental que é a erradicação da pobreza.

Conforme o documento “Nosso Futuro Comum” (Relatório de *Brundtland*), desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1991, a que já se fez referência em linhas precedentes, o conceito originário de sustentabilidade possui o seguinte alcance: “o desenvolvimento sustentável é aquele que atende as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem também as suas necessidades”⁹³.

Para o desenvolvimento sustentável, têm-se dois postos-chaves: o conceito das necessidades faz com que as necessidades dos pobres recebam maior prioridade, e a noção dos limites que existem da tecnologia e da organização social imposta ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras. Ou seja, se por um lado o desenvolvimento sustentável tenta priorizar os mais pobres, por outro lado há limites ao que diz respeito ao meio ambiente, o que faz com que as necessidades não sejam supridas⁹⁴.

O mencionado autor ainda veicula, com profunda reflexão:

É o que se pode perceber sob a visão econômica, que é a de atender demandas e não as necessidades, fazendo surgir o caráter frágil do conceito. Satisfazer as necessidades e as aspirações humanas é o principal objetivo do desenvolvimento. Nos países em desenvolvimento, as necessidades básicas de grande número de pessoas – alimento, roupas, habitação, emprego – não estão sendo atendidas. Além dessas necessidades básicas, as pessoas também aspiram legitimamente a uma melhor qualidade de vida; para que haja um desenvolvimento sustentável, é preciso que todos tenham atendido as suas necessidades básicas e lhes sejam proporcionadas oportunidades de concretizar suas aspirações a uma vida melhor.

⁹³ Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

⁹⁴ PHILIPPI, Luiz Sérgio. **A Construção do Desenvolvimento Sustentável**. In.: LEITE, Ana Lúcia Tostes de Aquino; MININNI-MEDINA, Naná. **Educação Ambiental (curso Básico à Distância) Questões ambientais – Conceitos, História, Problemas e Alternativas**. 2. ed., v. 5, Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

Aludido conceito, a par de possuir nítida abrangência transgeracional foi criticado por especialistas da matéria sob o argumento de que o desenvolvimento das presentes gerações não poderia ser visto como obstáculo das gerações futuras; o Professor Juarez Freitas⁹⁵, experto no assunto, elaborou novo conceito para a compreensão da sustentabilidade:

Trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar.

Sob a perspectiva do conceito trazido pelo Professor Juarez Freitas, que aponta pluridimensionalidade ao instituto da sustentabilidade, tais como **ambiental, econômica, social, ética e político-jurídica**, forçoso admitir que as atividades públicas e privadas, quando no exercício de suas operacionalidades, devem observar tais paradigmas para atender ao primado da sustentabilidade, como vetor vinculante do desenvolvimento sustentável, nos moldes como pretende o art. 225 da Constituição Federal do Brasil.

Com essas considerações, avança-se para esmiuçar algumas das plurais dimensões da sustentabilidade, concebidas na literatura eleita para esta pesquisa científica.

2.2 – DAS DIMENSÕES DA SUSTENTABILIDADE

Registra-se, *a priori*, que a Sustentabilidade foi inicialmente edificada, historicamente, a partir do tripé dimensional econômico, ecológico e social, ou, como denominado por Canotilho⁹⁶, dimensão tridimensional, com grande influência da

⁹⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 41.

⁹⁶ CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: <www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02>. Acesso em: 16 abr. 2018.

Declaração do Milênio⁹⁷, realizada no ano de 2000, responsável pela proclamação da “Declaração e Objetivos do Milênio para o Desenvolvimento”.

O aludido evento inspirou vasta gama de teóricos do tema a ampliarem o corpo dimensional da Sustentabilidade. Sobreleva ratificar que há muito já se chama a atenção para a urgência de se refletir a problemática da Sustentabilidade e do Desenvolvimento Sustentável com a prioridade que eles reclamam. Capra aloca essa questão como um desafio a ser enfrentado pelas nações de todo o mundo:

O principal desafio deste século – para os cientistas sociais, os cientistas da natureza e todas as pessoas – será a construção de comunidades ecologicamente sustentáveis, organizadas de tal modo que suas tecnologias e instituições sociais – suas estruturas materiais e sociais – não prejudiquem a capacidade intrínseca da natureza de sustentar a vida.⁹⁸

Em Chiavenato⁹⁹ tem-se que “não adianta chorar a árvore derrubada. Lágrimas não purificam o rio poluído. Dor ou raiva não ressuscitam os animais. Não há indignação que nos restitua o ar puro. É preciso ir à raiz do problema”. Nessa senda, farta é a literatura que esmiúça as vertentes dimensionais que a Sustentabilidade vem contemporaneamente incorporando.

Cruz e Bodnar são autores que sustentam que a Sustentabilidade é um paradigma indutor do Direito à medida que sistematiza normas protetivas do ambiente para além da ciência jurídica e em escala global, nessa perspectiva, vislumbra a Sustentabilidade em plurais dimensões:

[...] a sustentabilidade deve ser construída a partir de múltiplas dimensões que incluam as variáveis ecológica, social, econômica e tecnológica, tendo como base forte o meio ambiente. Na perspectiva jurídica, todas estas dimensões apresentam identificação com a base de vários direitos fundamentais, aí incluídos o meio ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos prestacionais sociais, dentre

⁹⁷ A Declaração do Milênio reuniu no ano de 2000, 189 países que compõem a Assembleia Geral das Nações Unidas com o objetivo de, em regime de comunhão global, criar objetivos e metas para a proteção e progresso do desenvolvimento sustentável a partir da identificação dos principais problemas vivenciados pela Humanidade na fronteira do novo milênio. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 19 ago. 2018.

⁹⁸ CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005, p. 17.

⁹⁹ CHIAVENATO, Júlio. **O massacre da Natureza**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2005, p. 7.

outros, cada qual com as suas peculiaridades e riscos. Pela importância e centralidade na ordem política atual, é possível afirmar assim que a sustentabilidade pode ser compreendida como impulsionadora do processo de consolidação de uma nova base axiológica ao Direito.¹⁰⁰

Para Gabriel Ferrer o direito à Sustentabilidade é um direito pensado para resolver problemas globais, isso sob a perspectiva jurídica. Para o autor, existem outras dimensões, para além das já conhecidas dimensões ambiental, econômico e social, como evidência, revela que seus estudos atestam uma outra dimensão de singular importância: a dimensão tecnológica. Ferrer sustenta que somente por meio da inteligência humana individual e coletiva acumulada e multiplicada é que se poderá assegurar um futuro realmente sustentável:

A mi juicio, el triángulo que definirá nuestro futuro es el formado por el medio ambiente, la sociedad y la técnica. De hecho, la técnica de la que dispongamos es la que marcará las acciones que podamos poner en marcha para corregir, si es que llegamos a tiempo, el rumbo actual decididamente abocado a la catástrofe. Y la técnica, también, define y ha definido nuestros modelos sociales. La rueda, las técnicas de navegación, el acero, la máquina de vapor, la electricidad, el automóvil o la televisión han definido y conformado nuestras estructuras sociales. Internet, las nanotecnologías y lo que está por llegar, también lo harán. La sociedad del futuro será lo que a través de la ingeniería social seamos capaces de construir institucionalmente y lo que la ciencia y la técnica permitan o impongan. En todo caso, lo que también es evidente es que precisamos urgentemente de un rearme ético capaz de orientar estos procesos hacia un auténtico progreso civilizatorio basado en valores positivos. La ciencia, sumada al egoísmo a ultranza, lo que genera es barbarie.¹⁰¹

¹⁰⁰ CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **O novo paradigma do Direito**. Porto Alegre: RECHTD/UNISINOS. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, pp. 75-83, 2011, p. 81.

¹⁰¹ “A meu ver, o triângulo que vai definir o nosso futuro é formado pelo ambiente, sociedade e tecnologia. Na verdade, a técnica que nós temos é a que vai marcar as ações que podemos começar a corrigir, se chegar a tempo, o caminho atual está decididamente condenado à catástrofe. E a técnica também define e tem definido nossos modelos sociais. Roda, técnicas de navegação, aço, vapor, eletricidade, carro ou televisão têm definido a forma de nossas estruturas sociais. Internet, nanotecnologia e que estiver por vir, assim será. A sociedade do futuro será a que por meio da engenharia social for capaz de construir instituições que autorizem o que a ciência e tecnologia permitem ou impõem. Em qualquer caso, o que também está claro é que precisamos urgentemente de um rearmamento ético capaz de orientar esses processos para um verdadeiro progresso civilizatório baseado em valores positivos. Ciência, acoplado com egoísmo extremo, o que gera é barbárie.” FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ — Eletrônica. p. 320.

Nessa esteira, parece incontestado que a Sustentabilidade guarda múltiplas dimensões que se estendem, inclusive, para além da óbvia dimensão ambiental, econômica e social, desse modo, trata-se de discutir cada uma das dimensões plurais, imanentes à Sustentabilidade, na forma adiante especificada.

2.2.1 – Da Dimensão Ambiental

A dimensão ambiental, também denominada de dimensão ecológica é a mais defendida pela maioria dos autores que tratam do tema e foi amplamente difundida com as conferências dos anos 70.

A referida dimensão foi uma das primeiras dimensões a atrair os olhares da sociedade global para as questões que envolvem o meio ambiente. Seu conceito é substrato da própria história e da relação do homem com a natureza ao longo dos séculos.

Para os autores Bodnar, Freitas e Silva, a relevância em se discutir essa matéria, cinge-se na possibilidade drástica de inflar o Planeta Terra com danos irreparáveis:

Se há dúvidas quanto à precisão conceitual da sustentabilidade, o que é inquestionável é que a insustentabilidade do atual modelo de produção e consumo expõe o planeta a graves e irreversíveis riscos, tanto ecológicos como também sociais. Essa constatação demanda que se apóiem reflexões sobre novas perspectivas, redescobertas e vínculos reforçados entre os elementos humanos e não humanos que integram a casa comum.¹⁰²

Verifica-se que a vasta gama de intercorrências, malgrado o uso predatório dos recursos ambientais por parte dos homens, associadas às incontáveis tragédias ambientais que marcaram o curso da humanidade, certamente obrigaram referida humanidade a discutir o assunto sob novo enfoque, sobretudo repensando as bases capitalistas de exploração do meio ambiente.

¹⁰² BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. **A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral para a sustentação da casa comum**. Revista Brasileira de Direito, 12(2): 59-70, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604, p. 65.

Nascimento relata que a grande tensão ambiental ecoada do mundo, data de muito tempo, razão pela qual o urgente debate acerca da relação do homem com a natureza, no cenário global tornou-se uma questão de sobrevivência da raça humana:

A ideia de sustentabilidade ganha corpo e expressão política na adjetivação do termo desenvolvimento, fruto da percepção de uma crise ambiental global. Essa percepção percorreu um longo caminho até a estruturação atual, cujas origens mais recentes estão plantadas na década de 1950, quando pela primeira vez a humanidade percebe a existência de um risco ambiental global: a poluição nuclear. Os seus indícios alertaram os seres humanos de que estamos em uma nave comum, e que problemas ambientais não estão restritos a territórios limitados. [...] A primeira dimensão do desenvolvimento sustentável normalmente citada é a ambiental. Ela supõe que o modelo de produção e consumo seja compatível com a base material em que se assenta a economia, como subsistema do meio natural. Trata-se, portanto, de produzir e consumir de forma a garantir que os ecossistemas possam manter sua autorreparação ou capacidade de resiliência.¹⁰³

A aludida dimensão, em Silva¹⁰⁴ é a interação do “conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais”.

Para Garcia, essa matéria figura, sem sombra de dúvida, como o elo que garantidor da sobrevivência dos seres humanos, definindo, inclusive, o índice da qualidade de vida das pessoas:

Dentro das dimensões da sustentabilidade, a ambiental é aquela em que se observa a importância da proteção do meio ambiente e, conseqüentemente do Direito Ambiental, tendo este, como finalidade precípua, garantir a sobrevivência do planeta mediante a preservação e a melhora dos elementos físicos e químicos que a fazem possível, tudo em função de uma melhor qualidade de vida.¹⁰⁵

¹⁰³ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012, pp. 52 e 55.

¹⁰⁴ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010, p. 18.

¹⁰⁵ GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.13, n.25, pp.133-153. Janeiro/Abril de 2016, p. 138.

Destarte, Foladori assevera que a Sustentabilidade ecológica é aquela que visa proteger o meio ambiente da mão humana. Para o autor, quanto menos interferência do homem na natureza, maior será a Sustentabilidade ambiental:

la sustentabilidad ecológica se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento de un caudal genético de las especies, que garantice la resiliencia frente a los impactos externos. [...] Así, cuanto más cerca se está de la naturaleza 'intocada' o 'prístina', más ecológicamente sustentable es; cuanto más humanamente modificada esté la naturaleza, menor sustentabilidad ecológica habrá. Al final, a pesar de las diferentes posiciones, la 'medida' es siempre la naturaleza no humana y, por lo tanto, la posición de los 'preservacionistas' que defienden la menor transformación de la naturaleza se constituye en la brújula que orienta.¹⁰⁶

Pelo que se depreende, a dimensão ambiental é mais evidente das dimensões possíveis que guarnecem o instituto da Sustentabilidade, não por isso menos importante, até porque, importante dizer, não hierarquia ou sobreposição entre as dimensões da sustentabilidade, mas exponencial valor, que cada uma delas agrega em suas vertentes dimensionais.

2.2.2 – Da Dimensão Econômica

Essa dimensão foi amplamente difundida na sociedade ocidental embora não sob a perspectiva da sustentabilidade e nem de desenvolvimento, pois a sustentabilidade econômica extrapola o acúmulo de riquezas, bem como o crescimento econômico e engloba a geração de trabalho de forma digna, possibilitando uma distribuição de renda, promovendo o desenvolvimento das potencialidades locais e da diversificação de setores. Ela é possibilitada por alocação e gestão mais efetivas dos recursos e por um fluxo regular do investimento

¹⁰⁶ “a sustentabilidade ecológica refere-se a um certo equilíbrio e manutenção dos ecossistemas, a conservação e manutenção de um fluxo genético das espécies que asseguram a resistência aos impactos externos. [...] Assim, quanto mais próximos de uma 'natureza intocada' ou 'primitiva', mais sustentabilidade ecológica teremos; quanto mais os seres humanos modificarem a natureza, menos sustentabilidade ecológica haverá. Finalmente, apesar das diferentes posições, a "medida" é sempre natureza não-humana e, portanto, a posição dos 'preservacionistas' que defendem uma menor transformação da natureza se constitui em bússola orientadora.” FOLADORI, Guillermo. **Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio**, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002, pp. 623-624.

público e privado nos quais a eficiência econômica deve ser avaliada com o objetivo de diminuir a dicotomia entre os critérios microeconômicos e macroeconômicos.

Para Rattner o argumento de economistas a favor da sustentabilidade gira em torno de saber usar os recursos do planeta, com alocação eficiente de recursos naturais em um mercado competitivo, no qual haveria distorções no mercado que poderiam ser corrigidas pela internacionalização de custos ambientais e/ou reformas fiscais. Assim, a sustentabilidade seria alcançada pela racionalização econômica local, nacional e planetária. Para o autor a implementação da sustentabilidade seria alcançada pela racionalização econômica local, nacional e planetária e depende de uma autoridade nacional.¹⁰⁷

De acordo com Foladori a sustentabilidade econômica apresenta uma análise mais complicada do que a ambiental, pois o conceito restringe o crescimento econômico e a eficiência produtiva. Tal concepção admite que o crescimento não pode ser ilimitado (como prega o capitalismo) pois não é congruente com a dimensão ambiental.¹⁰⁸

A dimensão econômica pode ainda ser conceituada pela premente necessidade de sintonização e alinhamento com a Sustentabilidade ecológica, pela clareza de que, referidas dimensões são categoricamente indissociáveis. Assim compreende Derani:

A política ambiental vinculada a uma política econômica, assentada nos pressupostos do desenvolvimento sustentável, é essencialmente uma estratégia de risco destinada a minimizar a tensão potencial entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ecológica. Considerações estratégicas, em tais circunstâncias, estão baseadas na proposição de que a integridade dos componentes dos ecossistemas está diretamente conectada aos papéis físicos, químicos ou biológicos que assumem na totalidade do sistema.¹⁰⁹

¹⁰⁷ RATTNER, Henrique. **Sustentabilidade: uma visão humanista**. In: Ambiente e Sociedade, jul/dec. 1999, n. 5, pp. 233-240.

¹⁰⁸ FOLADORI, Guillermo. **Avances y límites de la sustentabilidad social**. Economía, Sociedad y Territorio, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002, p. 655.

¹⁰⁹ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 121.

Tarrega e Perez defendem que “O desenvolvimento sustentável engloba mais que crescimento econômico e proteção ambiental, ele é calcado também na ideia de equidade social e bem-estar, que constitui o seu terceiro pilar. Já foi reconhecido que tanto a pobreza como a riqueza”.

A próxima dimensão, abordada no subtópico seguinte, revela a amplitude com que cada uma das dimensões da Sustentabilidade encontram-se conectadas.

2.2.3 – Da Dimensão Social

A dimensão da Sustentabilidade social, integrante da conhecida tríade que integra o Princípio da Sustentabilidade e possui, pode-se assim dizer, a mesma estatura dimensional dos pilares ambiental e econômico.

Thiago Freitas¹¹⁰ a conceitua como um “paradigma que não tolera um modelo excludente e que não concorda com a miserabilidade consentida ou imposta ou qualquer outro tipo de discriminação negativa”.

Caminhando na mesma trilha, Emery, na mesma acepção, colaciona que a Sustentabilidade social é inclusiva e reforça a dignidade da pessoa humana:

a sustentabilidade deve ser inclusiva, resgatando as pessoas em situação de pobreza extrema para que disponham de um mínimo aceitável dentro dos padrões de dignidade atuais, em suma, para que a dignidade humana não se perca, para isso, a disponibilização de serviços essenciais é vital. Não se pode mais admitir a total indisponibilidade de água, educação, serviços médicos, disponibilidade de energia ou mesmo a carência alimentar que leva à desnutrição aguda e crônica, todas situações que ferem a dignidade, mas, em alguns casos, vão além, pondo em risco a própria capacidade de sobrevivência. [...]. Outra característica da capacidade inclusiva da sustentabilidade é ser diacrônica, voltada para o futuro, não pode ser apenas para as gerações atuais. O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, pertence às atuais e às futuras gerações, na forma do artigo 225 da Constituição Federal.¹¹¹

¹¹⁰ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 68.

¹¹¹ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 73.

Para Garcia e Garcia, a dimensão social traduz, indubitavelmente, em elevação da qualidade de vida da sociedade, bem como a diminuição da gritante cizânia proveniente da injusta distribuição de renda. As autoras também sustentam, com lastro teórico nas grandes conferências globais sobre o meio ambiente, que a pobreza tem sido um dos grandes desastres da humanidade, pois os que são privados do mínimo existencial à sua sobrevivência não têm garantido os direitos sociais básicos insculpidos no art. 6º da CRFB/1988, a negação da dignidade humana aos que vivem em extrema pobreza contribui, inclusive, para que estes depredem o meio ambiente:

[...] a dimensão social consiste no aspecto social relacionado às qualidades dos seres humanos, sendo também conhecida como capital humano. Ela está baseada num processo de melhoria na qualidade de vida da sociedade através da redução das discrepâncias entre a opulência e a miséria com o nivelamento do padrão de renda, o acesso à educação, à moradia, à alimentação. Estando, então, intimamente ligada à garantia dos Direitos Sociais [...].¹¹²

Para Nascimento, o documento concretizado pelo Relatório de Brundtlan, já em 1987, em clara oposição aos efeitos do capitalismo, responsável por tantas desigualdades sociais no mundo, formalizou que a pobreza é um dos principais problemas do mundo. Para o autor, a dimensão social da Sustentabilidade é:

Uma sociedade sustentável supõe que todos os cidadãos tenham o mínimo necessário para uma vida digna e que ninguém absorva bens, recursos naturais e energéticos que sejam prejudiciais a outros. Isso significa erradicar a pobreza e definir o padrão de desigualdade aceitável, delimitando limites mínimos e máximos de acesso a bens materiais. Em resumo, implantar a velha e desejável justiça social.¹¹³

Juarez Freitas, quanto à dimensão social da Sustentabilidade, proclama que não se pode aceitar nenhuma forma de desenvolvimento que seja excludente,

¹¹² GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira. (orgs.). Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014, pp. 44-45.

¹¹³ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico**. Estudos Avançados, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012, p. 56.

visto que a Sustentabilidade social acolhe, em seu âmago, os Direitos Fundamentais sociais. Nesse sentido, para que a Administração Pública atue com eficiência e Eficácia deve observar a correta e necessária obediência aos Direitos Fundamentais:

[...] não se admite o modelo do desenvolvimento excludente e iníquo. De nada serve cogitar da sobrevivência enfastiada de poucos, encarcerados no estilo oligárquico, relapso e indiferente, que nega a conexão de todos os seres vivos, a ligação de tudo e, desse modo, a natureza imaterial do desenvolvimento. [...] Nesse ponto, na dimensão social da sustentabilidade, abrigam-se os direitos fundamentais sociais, que requerem os correspondentes programas relacionados à universalização, com eficiência e eficácia, sob pena de o modelo de governança (pública e privada) ser autofágico e, numa palavra, insustentável.¹¹⁴ (destaques do original)

Edgar Morin crítica frontalmente o protótipo de desenvolvimento econômico que visa apenas aos seus próprios fins econômicos e centra na figura do homem toda a destinação final de tudo que a natureza produz:

A ideia de desenvolvimento continua ainda tragicamente subdesenvolvida porque está presa a racionalidade econômica. Essa ideia de desenvolvimento foi e é cega às riquezas culturais das sociedades arcaicas ou tradicionais que só foram vistas através das lentes economistas e quantitativas. Ela reconheceu nessas culturas apenas ideias falsas, ignorâncias, superstições, sem imaginar que continham instituições profundas, saberes milenarmente acumulados, sabedorias da vida e valores éticos atrofiados entre nós. Fruto de uma racionalização ocidental-cêntrica, o desenvolvimento foi igualmente cego ao fato de que as culturas de nossas sociedades desenvolvidas comportam dentro delas, como todas as culturas, mas de formas diferentes, ao lado de verdades e virtudes profundas [...].¹¹⁵

Em Sachs¹¹⁶, tem-se que a dimensão social da Sustentabilidade diz respeito à luta contra as desigualdades sociais por meio de uma maior distribuição de renda e oportunidade de trabalho digno a todos, capaz de garantir substancial qualidade de vida à coletividade que, por sua vez, deve ter amplo acesso aos

¹¹⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 58-59.

¹¹⁵ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandra e Maria Alice Araripe de Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 64.

¹¹⁶ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002, pp. 85-89.

recursos e serviços sociais. Referida compreensão, assim como em Juarez Freitas, remete-se à concretude dos direitos sociais.

Cruz e Bodnar¹¹⁷ expõem que “uma das dimensões mais importantes, pela sua fragilidade e pela conexão direta e pressuposta da tutela do ambiente, é exatamente a dimensão social” e que qualquer futuro que prime pela Sustentabilidade deve privilegiar a otimização das condições sociais e ambientais, não sendo possível a desejável tutela da Sustentabilidade sem a promoção do bem-estar social.

A Sustentabilidade social, portanto, com substrato na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por seus artigos 3º e 225, tem a missão de construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, além de promover o bem de todos sem preconceito de origem, raça, gênero, cor, idade, ou qualquer outra forma de discriminação.

2.2.4 – Da Dimensão Jurídico-político

A Sustentabilidade jurídico-política, categoria operacional desposada pelo pesquisador deste trabalho acadêmico, está cunhada nos escólios do professor Juarez Freitas¹¹⁸, que mensura que a aludida dimensão é um princípio jurídico constitucional imediato e diretamente vinculante que modifica a visão global do Direito, endereçado à tutela efetiva dos Direitos Fundamentais concernentes ao bem-estar das gerações presentes e futuras. Como prova do que se afirma o fundamenta sua assertiva nos arts. 3º, 170, IV e 225 da CRFB/1988.

¹¹⁷ CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012, p. 50. ISBN 978-85-7696-094-2 (e-book). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

¹¹⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, pp. 67-71.

Os Direitos Fundamentais, à luz da dimensão jurídico-política, segundo o autor acima, correspondem ao direito à longevidade digna, à alimentação sem excesso e carências, ao ambiente limpo, à educação de qualidade, à democracia, à informação livre e de conteúdo qualificado, ao processo judicial administrativo com desfecho tempestivo, à segurança, à renda oriunda do trabalho decente, à boa Administração Pública e à moradia digna e segura.

Juarez Freitas, ao discorrer acerca da dimensão jurídico-política, informa ainda que cabe ao Estado a obrigação de garantir ao povo a proteção jurídica do direito a um meio ambiente saudável para a presente e futuras gerações:

A dimensão jurídico-política ecoa o sentido de que a sustentabilidade determina, com eficácia direta e imediata, independentemente de regulamentação, a tutela jurídica do direito futuro e, assim, apresenta-se com dever constitucional de proteger a liberdade de cada cidadão (titular de cidadania ambiental ou ecológica), nesse status, no processo de estipulação intersubjetiva do conteúdo intertemporal dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras, sempre que viável diretamente.¹¹⁹

Depreende-se, desses ensinamentos, que o elemento jurídico é o que imprime legalidade e segurança à proteção da Sustentabilidade. É, portanto, o próprio Direito quem dá vida normativa e a todos impõe, sociedade e Estado, o dever de proteger o patrimônio socioambiental com um bem difuso que a todos vincula.

Nessa vertente, não se pode prescindir que é exatamente o elemento político que promove a necessária dialética entre a Administração Pública e a sociedade na medida em que as tomadas de decisão podem ser harmonizadas com os interesses sociais, sob a perspectiva consensual, por meio das Audiências Públicas.

O aspecto jurídico da Sustentabilidade é o que “faz desproporcional e antijurídica, precisamente em função do seu caráter normativo, toda e qualquer omissão causadora de injustos danos intrageracionais e intergeracionais”¹²⁰.

¹¹⁹ FREITAS Juarez. Direito constitucional à democracia. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Orgs.). **Direito à democracia: ensaios transdisciplinares**. São Paulo: Conceito. 2001. p. 19.

¹²⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 71.

Por esse entendimento, surge que, independentemente de regulamentação, a proteção dos direitos que dizem respeito ao meio ambiente, é dever constitucional que a todos vincula, principalmente, diga-se, ao Estado, por ser ele o possuidor do patrimônio público, e conseqüentemente, protetor do patrimônio ambiental.

É nesse panorama que a atuação do Tribunal de Contas se impõe “como a consciência financeira da função pública. Sua finalidade institucional ou, em última instância, sua razão de existir é garantir o maior valor possível ao dinheiro do contribuinte (*value for money*)”¹²¹, verdadeiro tutor do patrimônio ambiental em suas plurais dimensões.

Para Lima, surge cristalino que as Cortes de Contas dispõem não apenas de competência constitucional para levar a efeito mencionada tutela, mas também instrumentos legítimos que a concretizam:

Nesse contexto, as palavras-chaves são “operacional” e “patrimonial”. Sendo um patrimônio a ser protegido pela União, o meio ambiente passa a integrar o universo de bens nacionais cuja utilização, guarda, administração e conservação estão sujeitas ao controle externo. E uma vez que também se define como responsabilidade institucional do Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias operacionais nas suas unidades jurisdicionadas e em todas as entidades que recebam recursos públicos federais, inclusive mediante convênios, acordos e outros instrumentos, é a gestão ambiental como um todo que será objeto de avaliação quanto à sua legalidade, legitimidade e economicidade.¹²²

Com essas evidências e considerações, passa-se a discorrer acerca da Dimensão ética, categoria operacional que também é objeto que se entrelaça ao instituto da Prescrição nesta pesquisa, como será melhor detalhado no Capítulo 4 deste trabalho.

¹²¹ FARIAS, Márcia. Tendências do controle externo nos Estados Unidos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 3, 2008.

¹²² LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro**. [Rio de Janeiro], 2000 XXII, p. 444, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro, pp. 11-12.

2.2.5 – Da Dimensão Ética

A Dimensão ética é compreendida como um ideal permanente de conduta humana que transcende o bem-estar apenas social e econômico, mas prima por valores espirituais, calcados em nova acepção de Sustentabilidade, capaz de refletir a forma de se portar diante do meio ambiente.

Na acepção de Jamieson¹²³, “existe de fato o dever ético indeclinável e natural de Sustentabilidade ativa, que não instrumentaliza predatoriamente, mas intervém para restaurar o equilíbrio dinâmico”.

Para o professor Juarez Freitas¹²⁴ a ética sustentável “consiste em agir de modo tal que possa universalizar a produção do bem-estar duradouro, no íntimo e na interação com a natureza”.

É cediço que Emery a define como uma dimensão que impõe compromisso as presentes e futuras gerações:

A necessidade de se repensar o agir humano para torná-lo sustentável decorre da intensidade da utilização dos recursos naturais e da velocidade com a qual o homem vem transformando seu meio, que é muito maior do que a capacidade da natureza de se reorganizar, e pelo largo espectro temporal dos efeitos da ação humana, que superam em muito o poder de previsão de consequências, de forma que o poder de ação é sempre superior à capacidade de previsão de seus efeitos. Sustentabilidade está relacionada, nesse sentido, com atitude, comportamento, para consigo, terceiros, a natureza e o futuro. Tal assertiva implica um “viés” ético que supera a ética e a moral clássica, uma vez que impõe deveres não só para com o aqui e agora, mas com a universalidade das coisas presentes e futuras.¹²⁵

De outra forma, Sirvinskas a concebe com uma compreensão que desperta as consciências humanas para a fundamental necessidade de conservar os recursos naturais imprescindíveis à vida na Terra, é, portanto, a consciência ética

¹²³ JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Tradução de André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC. 2010, p. 7.

¹²⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 61.

¹²⁵ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75.

quem retira o homem do egocentrismo exacerbado que o faz crer que a natureza existe para servi-lo e o faz perceber como parte do sistema:

Entende-se por ética ambiental o estudo dos juízes de valores da conduta humana em relação ao meio ambiente. É, em outras palavras, a compreensão que o homem tem da necessidade de preservar ou conservar os recursos naturais essenciais à perpetuação de todas as espécies de vida existentes no planeta Terra. Essa compreensão está relacionada com a modificação das condições físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, ocasionada pela intervenção de atividades comunitárias e industriais, que pode colocar em risco todas as formas de vida do planeta. O risco da extinção de todas as formas deve ser uma das preocupações do estudo da ética ambiental.¹²⁶

Depreende-se que o que se busca com a dimensão ética da Sustentabilidade, em sua essência, é o bem-comum, e este deve ser impositivamente perseguido não apenas pela sociedade civil, mas sobretudo pelo Estado Social de Direito brasileiro, que tem o poder-dever de promover o bem-estar social, conforme insculpido no texto da Carta Política de 1988.

Nessa perspectiva, parece evidente o imbricamento entre o bem-comum e o bem-estar social, só tem fundamento válido para suas existências se orientados pela Sustentabilidade.

Para o autor Sen, a noção de desenvolvimento sustentável importa em tomadas de decisão fundamentadas em consciências éticas. Assim, para o autor, há nítida interligação entre o Desenvolvimento Sustentável e desenvolvimento humano, este, em sua ótica, não depende apenas dos recursos econômicos visto que a utilidade da riqueza está nas liberdades substantivas que ela ajuda a obter, tais como o afastamento da fome, da subnutrição, mas há outras influências significativas na vida dos seres humanos:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. [...] O desenvolvimento tem de estar relacionado

¹²⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. pp. 93-94.

sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.¹²⁷

Por sua vez, Juarez Freitas sustenta que o dever ético é indeclinável por sua natureza complacente que impõe o dever se der benéfico:

Existe, de fato, o dever ético indeclinável e natural de sustentabilidade ativa, que não instrumentaliza predatoriamente, mas intervém para restaurar o equilíbrio dinâmico. Por outras palavras, existe o dever de ser benéfico para todos os seres, nos limites do possível, não apenas deixar de prejudicá-los.¹²⁸

Destarte, Bosselmann¹²⁹ menciona que a ética, qualquer que seja sua roupagem teórica, deve ser recepcionada com uma informação que conduz à ideia de justiça, pois “não há justiça sem alguma moralidade subjacente, assim como não há direitos humanos sem pressupostos éticos”.

Dessa forma, Thiago Freitas, confirmando essa teia de compreensão, descreve que a ética é a fundamentação da Sustentabilidade e pontua que a equidade e a solidariedade dão corpo à referida dimensão:

[...] a equidade pode ser considerada como a forma de aplicação de determinada norma que não leva em conta somente o que está escrito [...] mas deve levar em conta a questão da justiça. [...] Como o ser humano é o animal com maior capacidade de cognição, ele tem uma responsabilidade ainda maior no que tange ao cuidado com as gerações futuras. A teoria da equidade intergeracional, com inspiração no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diz que todas as gerações têm direito a um lugar igual com relação ao sistema natural e que não há nenhum fundamento que possa dar preferência a qualquer uma das gerações, sejam elas passadas, as atuais ou as futuras. [...] a solidariedade é uma característica que serve para fomentar o elo entre as pessoas, Estados, organizações não governamentais e sociedades civis para que estas num processo de colaboração mútua possam se ajudar no processo civilizatório. A solidariedade, nos mesmos moldes da

¹²⁷ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2010, p. 29.

¹²⁸ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 61.

¹²⁹ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 121.

equidade, também pode ser classificada como intrageracional e intergeracional.¹³⁰

Resta evidenciado, por tudo consignado, que há forte corrente da literatura que compreende a Sustentabilidade como categoria vital que condiciona a qualidade de vida humana da Terra com características: transgeracional, intrageracional, intergeracional, transglobal e transfronteiriça.

Por essa razão, a Sustentabilidade é concebida na literatura como um termo inacabado, dinâmico, em permanente construção, pensada de forma ampla, em dimensões plurais e abrangentes, com aplicação em todos os departamentos da vida humana e que reclama ávido envolvimento de toda a comunidade internacional, devendo ser pensada e discutida não apenas em âmbito local, mas globalmente por que o meio ambiente é patrimônio mundial.

2.3 – A SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL SISTÊMICO IMPLÍCITO NA CRFB/1988

A Constituição da República de 1988, firme em conferir a máxima Efetividade aos Direitos Fundamentais, reclama nova interpretação do texto jurídico-constitucional.

Disso decorre que o Direito Constitucional, instrumento jurídico que assegura os Direitos e das Garantias Fundamentais, não pode ser compreendido longe da aplicabilidade social dos seus preceitos. Nessa instância, Jacoby Fernandes assevera:

A correspondência para a dialética processual e o significado prático dos princípios se podem extrair desta síntese: um princípio, mesmo não consagrado no Direito positivo, sustenta a validade de um ato pela sua força imanente; para verificar a validade do desenvolvimento processual, deve-se contrastar permanentemente os atos com os princípios informativos; o mais seguro guia para

¹³⁰ FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, pp. 34-38.

direcionar a interpretação das leis e normas consiste em buscar, na sua essência, um princípio subjacente.¹³¹

A transformação da realidade social, nesse norte deve orientar-se pelo farol da evolução do conteúdo normativo, em seu aspecto teleológico, sob a perspectiva de um direito vívido, fundamentado numa interpretação evolutiva, tendente a compreender a nossa Carta Maior como um “documento vivo, sujeito às mudanças ocorridas na realidade social”¹³² dando-se preferência, nessa seara, para as interpretações que extraíam das normas a máxima Efetividade.

É cediço que, Poli e Hazan assentam que a Sustentabilidade é princípio sistêmico com farto aparato jurídico que legitimam referida afirmação:

Certo é que a ausência de previsão normativa explícita não se antepõe como pressuposto insuperável a seu reconhecimento como princípio. [...] Ademais, poder-se-ia ainda defender que a sustentabilidade é decorrente do primado da dignidade humana que se irradia em diversos outros princípios como: da obrigatoriedade de proteção ambiental; da prevenção ou precaução; da ampla informação ambiental; da função social dos contratos e da propriedade; do poluidor-pagador; da compensação; da responsabilidade; da solidariedade, da educação ambiental. Decorreria, o princípio da sustentabilidade, ainda da combinação de outras normas (princípios e regras) insertas na mesma carta constitucional, em tratados e convenções por ela recepcionados e, também, decorrentes legislação infraconstitucional pertinente.¹³³

Nessa linha compreensiva, a Constituição Federal de 1988 carrega uma plêiade de expectativas sociais ao exigir o livre desenvolvimento da pessoa humana, distribuição da justiça social e, desse modo, construir uma sociedade mais solidária, esta última em possível desdobramento histórico-evolutivo cunhado, na atualidade, dada a sua amplitude transversal, por Sustentabilidade.

¹³¹ FERNANDES; Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 56.

¹³² BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, pp. 282-283.

¹³³ POLI, Luciana; HAZAN, Bruno Ferraz. **Sustentabilidade: reflexões e proposições conceituais**. REDESG / Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global –v. 2, n. 2, jul.dez/2013, pp. 403-409. Disponível em: <www.ufsm.br/redesg>. Acesso em: 10 mar. 2018.

Em conformidade com Bercovici¹³⁴ nas constituições marcadas pela definição dos fins e objetivos a serem alcançados pelo Estado e pela sociedade, “o conteúdo de uma norma constitucional não pode realizar-se com base apenas nas pretensões contidas na norma, mas necessita de concretização” e referida concretização se alcança, segundo o mesmo autor, por meio da interpretação constitucional.

Desse modo, se a Constituição Federal brasileira de 1988 prevê como objetivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (sustentável), nos moldes do art. 3º, inciso I, da CRFB/88¹³⁵, tal propósito deve ser perseguido, fortemente, pelo Estado brasileiro, especialmente pela Administração Pública, na condição de instrumento de concreção das políticas públicas, assim, tem-se que é tão fundamental a realização plena desses objetivos, quanto o implemento, permanente, de esforços para que essas metas sejam atingidas e ampliadas, permanentemente.

É de se registrar que a Constituição brasileira vigente exerce um papel relevante na modificação da realidade (Efetividade – transformação útil nas relações sociais e no mundo natural), pois se caracteriza pela existência de metarregras (direito sobre direito)¹³⁶ dotadas de normas superiores (supremacia da Constituição), justamente para vincular os poderes públicos (inclusive para impor limites aos interesses da maioria), a fim de transformar o direito na direção da realização dos Direitos Fundamentais de todos, notadamente, da Sustentabilidade, como condição de existência e manutenção digna da humanidade (art. 1º, inciso III da CRFB/1988).

Dessa maneira, é importante definir o que constitui um princípio jurídico. Bosselmann, refletindo sobre o assunto, atenta para a função servil do direito e nos informa que:

¹³⁴ BERCOVICI, Gilberto. **A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 142, 1999, pp. 35-51.

¹³⁵ Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: jul. 2019.

¹³⁶ FERRAJOLI, Luigi. **Juspositivismo crítico y democracia constitucional**. Tradução de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. Isonomía, n. 16, 2002, p. 12.

Um sistema jurídico não pode por si só iniciar e monitorar a mudança social; no entanto, pode formular alguns parâmetros para a direção e a extensão da mudança social. Se esses parâmetros são suficientemente claros e refletem o que a sociedade sente sobre as mudanças ocorridas, eles serão eficazes. Se eles não são claros ou ignoram realidades sociais, terão pouco impacto. É fundamental, portanto, definir os parâmetros de forma clara e realista.¹³⁷

Para a definição dos parâmetros que norteiam determinado sistema jurídico, faz-se crucial compreender os princípios jurídicos que lhe servem de suporte. Nesse sentido, em hermenêutica normativo-estruturante, para explicar como e por que a Constituição Federal de 1988 acolheu o Princípio da Sustentabilidade como princípio fundamental, à luz da hermenêutica mais autorizada que o caso requer.

A Constituição Republicana vigente materializou uma nova ordem constitucional sob o fundamento de um Estado Social Democrático de Direito voltado para o binômio democracia e Direitos Fundamentais. Isso implica dizer que há uma limitação no âmbito de atuação do Estado que passa a ser vinculada às normas do ordenamento constitucional.

Como dito, o Estado Democrático de Direito é caracterizado pela garantia dos Direitos Fundamentais e pela obediência ao formalismo legal. Com esse recorte jurídico-constitucional do Estado brasileiro.

Por esse viés, a sustentação que se faz nesta pesquisa é a de que a Sustentabilidade é um Direito Fundamental implícito no texto constitucional, afirmação esta que se confirma pela simples leitura e interpretação sistêmica dos art. 225 da CRFB/88, em especial seu 1º, inciso I, cumulado com as leituras dos art. 1º, inciso III; 3º; 4º, inciso II; 5º, inciso LXXIII; art. 20, incisos II a XI e §1; art. 21, incisos IX, XII, *b* e *f*, XV, XIX, XX, XXIII, *a*, *b* e *c*, e XXV; art. 22, incisos IV, X, XII, XVIII e XXVI; art. 23, incisos I, II, III, IV, VI, VII, IX, X, XI e parágrafo único; art. 24, I, VI, VII, VIII e XII; *caput* do art. 37; art. 170, incisos VI e VII, *caput* do art. 182, art. 186, art. 187, inciso VI, *caput* do art. 194. Os artigos em destaque são um convite, para que

¹³⁷ BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** p. 65.

se possa, a partir desse confronto normativo jurídico-constitucional revelar a dimensão, amplitude e Efetividade do Princípio da Sustentabilidade.

Registre-se, nesse ponto, que a Sustentabilidade, no atual texto constitucional brasileiro, é um princípio sistêmico, soberano por excelência – topograficamente abaixo tão somente, do princípio republicano e do princípio democrático – conectado por norma geral inclusiva que impõe Eficácia direta e imediata, como se deflui da interpretação do § 2º do art. 5º da CRFB/88.

Referido princípio encontra-se valorado desde o Preâmbulo da Constituição a vários outros artigos do texto constitucional, como especificado no parágrafo anterior. A Sustentabilidade é matéria pluridimensional, que diz respeito à própria sobrevivência humana: é o substrato do conceito de bem-estar social, daí por que sua recepção pelo Constituinte Originário como valor supremo. Arendt, discorrendo sobre a questão ambiental assevera que a Terra é:

A própria quintessência da condição humana e, ao que sabemos, sua natureza pode ser singular no universo, a única capaz de oferecer aos seres humanos um habitat no qual eles podem mover-se e respirar sem esforço nem artifício. O mundo – artifício humano – separa a existência do homem de todo ambiente meramente animal; mas a vida, em si, permanece fora desse mundo artificial, e através da vida o homem permanece ligado a todos os outros organismos vivos.¹³⁸

Importante dizer que quando a terceira geração de Direitos Fundamentais incluiu em seu rol a proteção ao meio ambiente, toda a conjuntura dos direitos dessa geração se volta à tutela da solidariedade, na medida em que se busca alinhar a proteção ao meio ambiente à concretude do bem-estar social. Conquanto, a consubstanciação material ou formal de tais direitos impõe-se, contemporaneamente, a preocupação não mais de conquista de direitos, mas de como protegê-los e garantir sua Eficácia no mundo fático, como já vaticinado por Bobbio¹³⁹.

¹³⁸ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004, p. 10.

¹³⁹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 25.

Por essa teia de raciocínio é possível afirmar que a instância de Efetividade das disposições do art. 225 da Constituição brasileira vigente, só se reveste de concretude e efetividade se compatibilizada com a interpretação de outros artigos da Constituição, porque a qualificação do referido comando legal como direito da terceira dimensão, *de per si*, não permite antever os reais efeitos jurídicos dessa norma constitucional com as demais normas infraconstitucionais.

Segundo Sarlet¹⁴⁰, “não há como dissociar, por outro lado, a noção de Eficácia jurídica da aplicabilidade das normas jurídicas, na medida em que a Eficácia jurídica consiste justamente na possibilidade de aplicação das normas ao caso concreto”.

Conclui-se, assim, que a Carta Republicana de 1988 tem o dever de buscar, como meta-fim, integrar as normas não apenas ao sistema jurídico, mas aos valores sociais colimados como bens éticos, sociais, econômicos, jurídico-políticos e ambientais, capazes de promover a evolução do gênero humano, daí exsurge a importância de estudar a Eficácia e aplicabilidade da norma jurídica. Para Chiavenato, a Eficácia:

[...] exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.”¹⁴¹, como é cediço, “à medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a Eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a Eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis).¹⁴²

¹⁴⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 234.

¹⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 42. ed. 2016, p. 98.

¹⁴² CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 70.

Nesse sentido, colacionam-se os escólios do professor José Afonso da Silva:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.¹⁴³

Importante destacar que o artigo 225 da CRFB/88 elevou o meio ambiente ao patamar de Direito Fundamental e materializou um dever objetivo, carregado de cogência, a todos imposto – sociedade civil, indivíduo e Poder Público – assim, nada obstante a conformação jurídico-subjetiva do direito expresso no artigo constitucional em testilha, não autônoma, porque francamente integrada ao Direito Fundamental de desfrutar de um meio ambiente equilibrado, é preciso evidenciar, portanto, essa sua veia jurídico-objetiva.

Não se pode olvidar que o texto constitucional não se traduz num transbordar de intenções, ambições e abstrações, mas em normas e princípios cogentes, por seu turno obrigatórios no propósito de construir, efetivamente, uma sociedade sustentável, exatamente como pretendido pelo legislador constituinte originário da atual Constituição, em seu art. 3º, ao explicitar os objetivos fundamentais da República Federativa brasileira.

Em interpretação do §1º do artigo 225, vê-se que ele impõe ao Poder Público, expressamente, a Efetividade de um direito. Nesse viés, Krell¹⁴⁴ informa que esse é o único ponto da Constituição brasileira atual em que se faz referência à Efetividade de um direito.

¹⁴³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, pp. 857-858.

¹⁴⁴ KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 2.086.

Também nesse sentido, Barroso¹⁴⁵ define a Efetividade como “o desempenho concreto da função social do Direito. Ela representa a materialização dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social”.

Nessa perspectiva, a Constituição, na condição de arcabouço legal de normas e princípios que regulam, equilibram e pacificam a vida social, tem o poder-dever de imprimir, no mundo dos fatos, das relações sociais, a Efetividade do Texto Magno, sobretudo diante das normas de caráter programático, em consonância com o acatado. Dessa forma, Sarlet assinala:

Quanto maior o grau de abstração do preceito, maior a liberdade de conformação do legislador e o grau de arbítrio dos demais órgãos estatais, sendo, portanto, variável a eficácia vinculativa também destas normas, de acordo, portanto, com o que poderia chamar-se de nível de programaticidade.¹⁴⁶

Registra-se que o professor José Afonso da Silva¹⁴⁷ esclarece que o termo “programático” revela expressão ultrapassada e comprometida com teorias que não mais merecem acolhidas, porque viam na Constituição normas sem valor jurídico, sem rigor, sem aplicação. O termo que, segundo o autor, atualmente melhor concretiza o sentido de referidas normas é “sentido teleológico”, porque melhor traduz as indicativas dos fins colimados ao Estado.

Consigna-se que o acenado entendimento é o que melhor emoldura a proposta desta Dissertação, que defende o caráter finalístico do texto constitucional e da aplicação prática do Princípio da Sustentabilidade, destacadamente, no âmbito da Administração Pública.

Com essas considerações, parte-se para compreender o instituto da Prescrição, com o escopo de delinear sua inter-relação com a Sustentabilidade e o dever de tutela das Cortes de Contas.

¹⁴⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da constituição brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 79.

¹⁴⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 410.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 98.

CAPÍTULO 3

DA PRESCRIÇÃO

3.1 – O DECURSO TEMPORAL COMO FATOR EXTINTIVO DE SITUAÇÕES E RELAÇÕES JURÍDICAS

O fenômeno “tempo”, dentre todos os fenômenos naturais, parece ser o que maior influência exerce sobre as relações jurídicas, revelando-se eficiente para gerar ou para elidir direitos.

Com o fito de realçar o acerto desta asserção, basta lembrar que a propriedade, como direito fundamental, pode ser adquirida pela usucapião, ao passo que a prestação inadimplida é passível de perder a exigibilidade, pela incidência da prescrição, bastando, para a produção desse efeito, que o titular da correspondente pretensão deixe de exercê-la em juízo, no prazo assinalado em lei. Nesse sentido:

Nada do que existe é perene, tendo um começo e chegando a um determinado termo, num constante renovar da vida e recriar do universo. Sucedem-se as gerações dos seres animados, com variações na sua constituição, seguindo tendências cíclicas ora para o aperfeiçoamento e ora para a degeneração. Mesmo os seres inanimados sofrem os efeitos inexoráveis do tempo. Na medida em que se dá a sucessão dos anos, em um contínuo e volver de épocas, há o desgaste das coisas, o perecimento de suas qualidades e o enfraquecimento das potencialidades. Tudo caminha para um fim. O próprio renascer diário da vida se extenua com o curso do tempo. O recriar de novas formas, o surgimento de coisas diferentes e o desabrochar, a cada dia, de variações dos seres acontecem de modo menos intenso, numa diminuição de força e vigor. Vão diminuindo e reduzindo-se as energias ou forças da natureza, justamente em razão da falta de fontes ou do despertar de riquezas diferentes. O passar do tempo, pois, conduz ao fenecimento dos seres, da natureza e da vida.¹⁴⁸

¹⁴⁸ RIZZARDO. Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

A passagem transgeracional do decurso temporal é inflexível e humanamente inevitável, na medida em que “o tempo domina o homem, na vida biológica, na vida privada, na vida social e nas relações civis”¹⁴⁹.

No respeitável magistério de Caio Mário¹⁵⁰, os efeitos do tempo nas relações jurídicas dos seres humanos, podem ser vista sob um duplice ângulo de visão, a saber: aquisição de direitos, pela prescrição aquisitiva e a extinção da pretensão jurídica, pela prescrição extintiva e pela decadência/caducidade.

Em relação ao fenômeno temporal e as relações jurídico-sociais, Farias e Rosendal¹⁵¹ advertem que “a manutenção indefinida de situações jurídica pendentes, por lapsos temporais prolongados, importaria, sem dúvida, em total insegurança e constituiria uma fonte inesgotável de conflitos e de prejuízos diversos”.

Quando a esses efeitos deletérios, esclarecedor é o escólio de Venosa, que assim preleciona:

Se a possibilidade de exercício dos direitos fosse indefinida no tempo, haveria instabilidade social. O devedor, passado muito tempo da constituição de seu débito, nunca saberia se o credor poderia, a qualquer momento, voltar-se contra ele. O decurso de tempo, em lapso maior ou menor, deve colocar uma pedra sobre a relação jurídica cujo direito não foi exercido [...].¹⁵²

À vista disso, o mesmo autor assevera que “o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente”¹⁵³ no tempo, pois deve o seu titular usufruir de sua situação jurídica, albergada pelo ordenamento jurídico, num determinado período pré-fixado, sob pena de não poder mais de fazer desse direito, e a esse propósito, acrescenta:

¹⁴⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. 1., rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, e-book, p. 542.

¹⁵⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 542.

¹⁵¹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 732.

¹⁵² VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. Vol. 1. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013, e-book, p. 571.

¹⁵³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 571.

O direito exige que o devedor cumpra sua obrigação e permite ao credor valer-se dos meios necessários para receber seu crédito. Se o credor, porém, mantém-se inerte por determinado tempo, deixando estabelecer situação jurídica contrária a seu direito, este será extinto. Perpetuá-lo seria gerar terrível incerteza nas relações sociais. Existe, pois, interesse de ordem pública na extinção dos direitos que justifica os institutos da prescrição e da decadência.¹⁵⁴

Destaca Justen Filho¹⁵⁵ que a segurança jurídica é inegavelmente dotada de elevada carga valorativa para o Estado de Direito, dado que uma de seus objetivos é diminuir as incertezas quanto ao futuro das relações jurídico-sociais.

A par dessa conjuntura, como o passar do tempo é uma realidade efetiva, não pode passar despercebida os seus influxos na ordem jurídico-social. Assim, Farias e Rosendal¹⁵⁶ enfatizam que é de fundamental importância a existência de mecanismos jurídicos para se controlar as balizas temporais do exercício de direitos, com vista a salvaguardar a segurança jurídica e social.

Em face disso, como instrumentos jurídicos de controle dos influxos do tempo nas relações humanas, os Autores¹⁵⁷ compreendem que nos institutos da prescrição e da decadência – como fatos jurídicos, em sentido estrito, ordinários – são os fatores que conferem o equilíbrio e a segurança das relações jurídico e sociais, por causa de que tais fenômenos jurídicos possuem no seu íntimo um inquestionável caráter estabilizante daqueles vínculos.

Explica o Venosa¹⁵⁸ que o tempo é um fato jurídico e a prescrição e a decadência, como decorrência do decurso temporal, são fatos jurídicos em sentido estrito, visto que são fenômenos concebidos pelos ordenamentos jurídicos, isto é, são fenômenos jurídico-sociais oriundo de construção jurídica – dado que atualmente se vive em Estado de Direito.

¹⁵⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 571.

¹⁵⁵ JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *e-book*.

¹⁵⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD. Nelson. **Curso de Direito Civil**. p. 732.

¹⁵⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD. Nelson. **Curso de Direito Civil**. p. 732.

¹⁵⁸ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 572.

Finalmente, conforme prelecionam Farias e Rosendal¹⁵⁹, destaca-se que os objetivos do instituto da prescrição, como forme extinção das situações e relações jurídicas, são: controlar o decurso do tempo; conferir equilíbrio e segurança nas relações jurídicas e às relações sociais; conferir estabilização das relações jurídicas.

Com essas linhas preambulares, parte-se para, no subtópico que segue, para adentrar no universo conceitual e aspectos gerais do instituto da prescrição da pretensão jurídica.

3.2 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA – CONCEITO E ASPECTOS GERAIS

A prescrição é um instituto jurídico que atinge as pretensões ou ações no universo dos direitos reais, pessoais, oriundos de relações privadas ou públicas, assim, a imprescritibilidade é verdadeira exceção que não deve ser, sem prévia legislação autorizadora, ser aplicada por meio de analogia ou interpretação extensiva.¹⁶⁰

Em aligeirada análise do contexto penal e processual que pune os crimes contra a vida – bem supremo de todo ser humano – verifica-se que estes prescrevem em 20 (vinte) anos, dessa sorte, não parece razoável que os crimes ou danos praticados em face da Administração Pública, percorram caminho que postecipem para à eternidade o poder punitivo estatal. Segundo Pereira, “o tempo, [...] faz presumir o pagamento ou o perdão da dívida, e este seria o fundamento da prescrição.”¹⁶¹

¹⁵⁹ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. p. 732.

¹⁶⁰ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 74.

¹⁶¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Vol. 1., rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, e-book.

O decurso temporal, conforme anteriormente discorrido, tem o condão de interferir nas relações jurídico-sociais concretizadas pelos seres humanos, dentre as quais se destaca, na presente pesquisa, o instituto da prescrição extintiva ou propriamente dita. Theodoro Junior ao discorrer sobre o instituto da prescrição, informa que:

Entre as duas grandes propostas de conceituação da prescrição, oferecidas pelo direito comparado – a do direito alemão (extinção da pretensão não exercida no prazo legal) e a do direito italiano (extinção do direito por falta de exercício pelo titular durante o tempo determinado pela lei) – o Código Civil brasileiro optou pelo primeiro modelo de tempo como causa de aquisição ou extinção de direitos ou faculdades jurídicas [...].¹⁶²

Com relação à presente temática, consabido é que, no direito pátrio, se um direito for violado nasce para o seu titular, em contrapartida, a pretensão jurídica, a qual se extingue pela prescrição descrita no *caput* do art. 189 do Código Civil¹⁶³, caso não exercida num determinado período de tempo previsto no sistema jurídico¹⁶⁴.

Na concepção de Venosa¹⁶⁵, a prescrição propriamente dita é um fenômeno jurídico que "conduz à perda do direito de ação por seu titular negligente, ao fim de certo lapso de tempo, e pode ser encarada como força destrutiva". Salientar o Autor¹⁶⁶ que a prescrição, diretamente, ocasiona o perecimento do exercício da pretensão jurídica e que, apenas de modo indireto, o direito é atingido pelo instituto prescricional.

¹⁶² THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

¹⁶³ Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206. BRASIL. Planalto. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁶⁴ Rizzardo, Rizzardo Filho e Carine Rizzardo explicaram que "[...] **domina no direito brasileiro a teoria alemã da prescrição, que a considera como a perda da ação atribuída a um direito**, no que está de acordo com a ideia universal." RIZZARDO. Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

¹⁶⁵ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 572.

¹⁶⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 575.

Em consonância com esse preceito, Clóvis Beviláqua¹⁶⁷ conceitua prescrição como sendo “a perda da ação atribuída a um direito, e de toda a sua capacidade defensiva, em consequência do não-uso delas, durante um determinado espaço de tempo”.

Para Meirelles, em definição da Prescrição, aquilo que é inoperante é também extemporâneo:

A prescrição administrativa opera a preclusão da oportunidade de atuação do Poder Público sobre a matéria sujeita à sua apreciação [...]. O instituto da prescrição administrativa encontra justificativa na necessidade de estabilização das relações entre o administrado e a Administração e entre esta e seus servidores. Transcorrido o prazo prescricional fica a Administração, o administrado ou o servidor impedido de praticar o ato prescrito, sendo inoperante o extemporâneo.¹⁶⁸

Desses conceitos doutrinários do instituto prescricional, Caio Mário¹⁶⁹ ensina que se pode extrair 2 (dois) elementos essenciais (o decurso do tempo e a inércia do titular da pretensão) para a ocorrência do perecimento da pretensão jurídicas, devendo haver, por seu turno, a conjugação de ambos os elementos, a incidência dos efeitos da prescrição.

Na mesma perspectiva, porém sob nova roupagem, Figueiredo e Martins¹⁷⁰ denominam tais elementos/requisitos como sendo: “fenômeno subjetivo e voluntário”, em razão da inércia do titular da pretensão; “fenômenos objetivo e fato jurídico *stricto sensu*”, diante do elemento tempo – decurso temporal.

A conjugação de simultânea de ambos os fenômenos (subjetivo e objetivo) faz com que surja a incidência do instituto da prescrição e, por conseguinte, ocasionando o perecimento da pretensão jurídica, porque não foi exercida durante o período de sua exigibilidade, por inércia voluntária do titular.

¹⁶⁷ BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1980, p. 286.

¹⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. p. 577.

¹⁶⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 545.

¹⁷⁰ FIGUEIREDO, Antonio Borges de; MARTINS, Alan. **Prescrição e decadência no direito civil**. Porto Alegre: Síntese, 2002, p. 9.

Por consequência, cumpre consignar que não basta, tão somente, o decurso do tempo, dever-se-ia estar presente, portanto, os dois elementos estruturais (decurso do tempo, previamente fixado na legislação pátria, e a inércia do titular do direito subjetivo) para a extinção da pretensão jurídica pela prescrição.

Cumpre explanar que não é qualquer desídia do titular do direito (fenômeno subjetivo) que ocasionará a prescrição, pois, para a sua incidência, deve-se conjugá-la ao decurso temporal previamente fixado na legislação (fenômeno objetivo).

Nesse sentido, Venosa¹⁷¹ assim dispõe:

[...] Não é a inércia momentânea ou passageira que configura a prescrição, mas aquela ocorrida durante o lapso de tempo fixado em lei, especificamente para aquele direito violado. Se antes de advir o termo legal da prescrição o titular move a ação, ou pratica ato equivalente, interrompe-se a prescrição. A inércia exigida é a continuada, que constitui elemento da prescrição [...].

Ainda quanto aos requisitos/elementos, em essência, Leal¹⁷² informa que são eles são em número de 4 (quatro), a saber: **a)** subsistência de ação judicialmente exercitável (exigibilidade da pretensão); **b)** inércia do titular da ação (da pretensão jurídica), pela sua não-execução, durante o prazo fixado em ato normativo; **c)** continuidade da inércia por certo período de tempo, previamente estabelecido na legislação; **d)** inexistência de fatores neutralizantes do curso dos prazos prescricionais (causas obstativas, suspensivas e interruptivas).

Didier Jr.¹⁷³ acrescenta que o instituto da prescrição pode ser vista sob duas óticas, “serve para designar o ato-fato jurídico (omissão no exercício de uma situação jurídica por determinado tempo) como o efeito jurídico (encobrimento da eficácia de uma situação jurídica)”.

¹⁷¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 576.

¹⁷² LEAL. Antônio Luís Câmara. **Da prescrição e da decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 11.

¹⁷³ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 32.

Para Theodoro Júnior, em síntese, para existir a materialização da prescrição é preciso que:

a) exista o direito material da parte a uma prestação a ser cumprida, a seu tempo, por meio de ação ou omissão do devedor; b) ocorra a violação desse direito material por parte do obrigado, configurando o inadimplemento da prestação devida; c) surja, então, a pretensão, como consequência da violação do direito subjetivo, isto é, nasça o poder de exigir a prestação pelas vias judiciais; e, finalmente, d) se verifique a inércia do titular da pretensão em fazê-la exercitar durante o prazo extintivo fixado em lei.¹⁷⁴

No que concerne ao fundamento do objeto pesquisado – em que é analisado os motivos pelos quais um direito subjetivo passa a não ser mais exigível pelo titular da pretensão jurídica colapsada pela prescrição –, Caio Mario¹⁷⁵ menciona que, no plano do positivista puro, não há o que se discutir a respeito das razões de existir do instituto em voga, pois os atos normativos disciplina as condições e os respectivos prazos prescricionais.

No plano doutrinário, faz-se necessário colacionar o entendimento de Venosa¹⁷⁶, que enxerga na pacificação social (na paz social) e na tranquilidade da ordem jurídica o fundamento axiológico do fenômeno jurídico prescricional.

Caio Mário¹⁷⁷, por sua vez, indica que o exegeta deve, verdadeiramente, buscar o fundamento da prescrição na segurança da ordem jurídica, uma vez que há “um interesse de ordem pública no afastamento das incertezas em torno da existência e eficácia dos direitos”, haja vista que o decurso do tempo aliado à prolongada inércia do titular da pretensão jurídica induz uma presunção de “renúncia tácita”, sendo que “é por esta razão que se dizia ser a prescrição produtora do efeito sedativo das incertezas”.

¹⁷⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

¹⁷⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 545.

¹⁷⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 571.

¹⁷⁷ “É, então, na segurança da ordem jurídica que se deve buscar o seu verdadeiro fundamento”. [...] Mas se ele se mantém inerte, por longo tempo, deixando que se constitua uma situação contrária ao seu direito, permitir que mais tarde reviva o passado é deixar em perpétua incerteza a vida social. Há, pois, um interesse de ordem pública no afastamento das incertezas em torno da existência e eficácia dos direitos, e este interesse justifica o instituto da prescrição, em sentido genérico [...]”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. pp. 545-546.

Lecionam Farias e Rosenvald¹⁷⁸ que os objetivos do instituto da prescrição, como forma de extinção das situações e das relações jurídicas, são: **a)** controlar o decurso do tempo; **b)** conferir equilíbrio e segurança nas relações jurídicas e às relações sociais; **c)** conferir estabilização das relações jurídicas.

Em suma, pode-se asseverar que os fundamentos das razões de existir do instituto da prescrição encontram-se na pacificação social (na paz social), no equilíbrio e segurança da ordem jurídica, no controle do decurso temporal nas relações vínculos estabelecidos no seio social e na estabilização das situações e relações jurídico-sociais.

Dessa sorte, impende agora aprofundar a temática para buscar compreender com maior clareza os meandros da prescrição da pretensão punitiva no que diz respeito à jurisdição especial dos órgãos de Controle Externo.

3.3 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA NA JURISDIÇÃO ESPECIAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

3.3.1 – Da pretensão jurídica nos processos de controle externo

Durante quaisquer das etapas da realização dos recursos públicos, os jurisdicionados ficam, direta ou indiretamente, sujeitos à jurisdição especial de controle externo efetivado pelos Tribunais de Contas, isso porque há uma formação de um vínculo jurídico, de natureza especial, os órgãos de controle externo e aquelas pessoas que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais os entes públicos respondam, ou que, em nome deles, assumam obrigações de natureza pecuniária, bem como, de igual modo, com os administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, e, ainda, daqueles pessoas que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

¹⁷⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. p. 732.

Dessa relação jurídica de caráter excepcional, tem-se o exercício da jurisdição de controle externo a cargo dos Órgãos Constitucionais de Contas, em face dos jurisdicionados sujeitos aos influxos da fiscalização e consequente julgamento pelo Tribunal de Contas, donde podem surgirem obrigações, deveres e responsabilidades, diante da prática de ilícitos administrativos ou da má gestão da coisa pública.

Semelhantemente do que ocorre na seara do Direito Civil, no sentido de que “violado o direito, nasce para o titular a pretensão” (art. 189, CC¹⁷⁹), ontologicamente sucede-se na jurisdição de controle externo das Cortes de Contas.

A respeito da pretensão, Theodoro Junior¹⁸⁰ leciona que:

A pretensão consiste na faculdade que a lei confere ao credor (ou titular de qualquer direito) de exigir uma prestação do devedor (ou sujeito passivo da relação jurídica) [...]. A prestação omitida é sempre um comportamento, que tanto pode ser positivo (ação) como negativo (omissão). A pretensão consiste justamente no poder de exigir a prestação devida.

No feixe de competências da jurisdição de controle externo, exercida pelos Tribunais de Contas, essa pretensão se biparte em pretensão punitiva e pretensão ressarcitória do dano causado à Administração Pública.

Pode-se observar, por consequência, que, ocorrido no mundo fenomênico à infração à norma legal, afeta à atuação jurisdicional de controle externo, exsurge o poder-dever de atuação institucional do Tribunal de Contas, qualificado, *in casu*, pretensão jurídica, que pode ser compreendida na feição da pretensão punitiva estatal (*jus puniendi* estatal) – que nas ciências do Direito Administrativo é relacionado ao poder de polícia ou até mesmo ao Direito Administrativo Sancionador – e na feição da pretensão ressarcitória.

¹⁷⁹ Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206. BRASIL. Planalto. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁸⁰ THEODORO JÚNIOR. Humberto. **Prescrição e decadência.** Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

Essas pretensões jurídicas possuem, no mundo jusnormativo, como força epicentral, a moldura constitucional preconizada no art. 70 e ss. da Constituição Republicana, local donde, igualmente, provém o quadro normativo formador do vínculo jurígeno especial que liga o jurisdicionado ao respectivo Tribunal de Contas.

A pretensão punitiva, como consignado no art. 71, inc. VIII, da CRFB¹⁸¹, muito se assemelha, no mundo do ser, com a pretensão punitiva estatal, veiculada no Direito Penal, dada a sua natureza sancionatória/punitivista. Nesse ponto, pode-se entender que os Tribunais de Contas, nas pretensões ressarcitórias, tutelam o patrimônio público, com o desiderato de restituir o *status quo ante* do prejuízo patrimonial sofridos nos recursos públicos dos entes federados.

Essa restituição é decorrente do dano patrimonial, mais especificadamente o dano emergente. Nessa perspectiva, o que se observa, na prática jurídica, é que não há apuração de eventuais lucros cessantes que afetem os recursos dos entes públicos. Assim sendo, somente o dano emergente – ou seja, aquele que efetivamente lesou o patrimônio público – é que são objetos das atuações dos Tribunais de Contas.

De outro ponto de vista jusnormativo, como dantes assinalado, a pretensão pode ser classificada como pretensão ressarcitória do dano causado à Administração Pública, a qual é afeta, por seu turno, a matéria civilista, que por opção do legislador constituinte originário findou por atribuir aos Tribunais de Contas a competência, por meio da jurisdição de controle externo, para constituir o título executivo, caracterizado, na espécie, como extrajudicial, na forma do art. 71, § 3, CRFB¹⁸², de modo a solucionar, pontualmente, os conflitos de interesses e danosos ao erário.

¹⁸¹ Art. 71. *Omissis*. [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁸² Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. BRASIL. Planalto. **Constituição**

Essa atribuição de formação, de maneira excepcional, originária, autônoma e independente, de título executivo – a despeito de, por toda evidência, ser extrajudicial –, por órgão de estatuta constitucional, todavia estranho da estrutura intraorgânica do Poder Judiciário – o qual exerce, por excelência, a função jurisdicional, porém não de forma absoluta – mitiga-se, pontualmente, o princípio da inafastabilidade/indeclinabilidade da jurisdição, conforme inteligência do art. 5º, inc. XXXV, CRFB¹⁸³.

Não se desconhece a circunstância fática de que, ordinariamente, essas pretensões ressarcitórias são concretizadas, em regra, por meio das ações civis públicas, notadamente aquelas afetas à ação de improbidade administrativa, a qual é de competência privativa das Varas Cíveis do Poder Judiciário.

O que se nota, entretanto, é que a Constituição Federal, por expressa previsão do legislador constituinte originário, determinou que a sua formação se dê, excepcionalmente, por órgão estranho da estrutura intraorgânica do Poder Judiciário, a exemplo dos Tribunais de Contas, pois a função jurisdicional não é exercida por aquele órgão julgante.

Dessa forma, por meio das decisões jurisdicionais exercidas pelas Cortes de Contas, podem ser formados títulos executivos extrajudiciais, em decorrência da constatação de dano ao erário dos entes federados. Essa constituição torna o título executivo extrajudicial como líquido, certo e exigível.

Importante, dessa sorte, explicar de que forma, nos procedimentos de Controle Externo, o instituto da prescribibilidade da pretensão ressarcitória, objeto desta pesquisa acadêmica.

da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

¹⁸³ Art. 5º. *Omissis*. [...] XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

3.3.2 – Da (im)prescritibilidade da pretensão ressarcitória nos procedimentos de controle externo

Inicialmente, cabe assinalar que, de acordo com Caio Mário¹⁸⁴, o ordenamento jurídico pátrio, em regra, organiza as pretensões como sendo prescritíveis, como exemplo, os ilícitos penais, administrativos, civis, tributários, entre outros, sendo que a imprescritibilidade da reivindicação da exigibilidade das pretensões somente seria admitida, expressamente, em situações excepcionalíssimas, isso porque “modernamente [...], depois de assentar-se que a prescritibilidade é a regra, e a imprescritibilidade, a exceção”.

Numa perspectiva geral, conhecido é a circunstância fático-jurídica de que os crimes contra a vida e os hediondos são prescritíveis, motivo pelo qual, ontologicamente, devem, em regra, ser prescritíveis as pretensões jurídicas, na medida em que o direito penal – que pode impingir restrições à liberdade dos seres humanos – é orientado pela máxima da *ultima ratio* em face dos demais ramos do direito posto e pelos princípios da subsidiariedade e da fragmentariedade, como muito mais razão ordinariamente deveria ser adotada a prescrição da pretensão do Direito Administrativo Sancionador.

Por esse ponto de vista, Venosa¹⁸⁵ ensina a regra da prescrição não é irrefutável, porque “há relações jurídicas incompatíveis, inconciliáveis, por sua própria natureza, com a prescrição [...]”. Nesse jaez, a título de exemplo da demonstração da excepcionalidade da imprescritibilidade no sistema jurídico, o Poder Constituinte Originário, por meio da atual Carta Constituinte, escolheu, taxativamente, um seletivo grupo de bens jurídicos, considerados caros para a ordem constitucional, ao estabelecer que somente são imprescritíveis os crimes de racismo e a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático descrito no art. 5º, incisos XLII e XLIV da CRFB/1988, bem

¹⁸⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 509.

¹⁸⁵ “A regra, porém, não é absoluta. Há relações jurídicas incompatíveis, inconciliáveis, por sua própria natureza, com a prescrição ou a decadência. Desse modo, não se acham sujeitos a limite de tempo e não se extinguem pela prescrição os direitos da personalidade, como a vida, a honra, o nome, a liberdade, a nacionalidade. Também não prescrevem as chamadas ações de estado de família, como a ação de separação judicial, a investigação de paternidade etc. 2º. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 576.

como os direitos decorrentes das terras ocupadas pelos indígenas previstos no art. 231, § 4º, CRFB.¹⁸⁶

Quanto ao tema da imprescritibilidade ou possível prescritibilidade da pretensão ressarcitória, tem-se como farol a regra constitucional preconizada no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, a qual estabelece que a legislação ordinária indicará os prazos de prescrição para as práticas ilícitas que causarem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

A parte final desse dispositivo (art. 37, § 5º) guarda a qualidade de ser considerado como norma constitucional de eficácia plena. Nesse sentido, José Afonso da Silva esclarece que o princípio da prescritibilidade dos ilícitos administrativos não é absoluto, eles comportam a ressalva de que à administração, cabe o direito ao ressarcimento, à indenização, do prejuízo causado ao erário:

[...] é uma ressalva constitucional e, pois, inafastável, mas, por certo, destoante dos princípios jurídicos, que não socorrem quem fica inerte (*dormientibus non succurrit ius*). Deu-se assim à Administração inerte o prêmio da imprescritibilidade na hipótese considerada.¹⁸⁷

Por essa mesma razão, fazendo-se uma interpretação restritiva do preceptivo inserido no art. 37, § 5º, da Constituição Federal, o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de reconhecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário quando forem praticados por ato doloso de improbidade administrativa (RE 852.475/SP)¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Art. 5º. *Omissis*. [...] XLII - a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei; [...] XLIV - constitui crime inafiançável e imprescritível a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático; [...] Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. [...] § 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis. [...]. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 22 jul. 19.

¹⁸⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 673.

¹⁸⁸ **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

É dizer, existe permissivo constitucional que proporciona aos órgãos de controle externo promover a aplicação das sanções aos jurisdicionados responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas (pretensão punitiva) e a possibilidade de ser imputar débito aos seus jurisdicionados que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade/ilegalidade de que resulte prejuízo financeiro-patrimonial ao erário dos entes federativos (pretensão jurídico-ressarcitória), que são apurados nos procedimentos denominados de tomada de contas especial pelos Tribunais de Contas.

Na coerência com a irrefutabilidade da pretensão ressarcitória, o enunciado n. 282 da Súmula do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁹¹ especifica que “as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis”. Tal enunciado sumular está em pleno vigor, de conformidade com recente deliberação no Acórdão 3.306/2019-Segunda Câmara¹⁹².

O escoreito magistério de José Afonso da Silva¹⁹³ é no sentido de que a incidência da prescrição somente ocorre quanto ao aspecto da pretensão punitiva – ou seja, na aplicação de multas e outras punições sancionatórias –, não alcançando, por conseguinte, a pretensão ressarcitória, consubstanciada na imputação de débito.

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, fazendo a distinção entre as duas formas do exercício da pretensão jurídica de controle externo, reconheceu que a consumação prescrição da pretensão punitiva não acarreta o afastamento da possibilidade jurídica de imputação do respectivo débito, diante da

¹⁹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n. 282 do TCU**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁹² **O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva não implica o afastamento do débito, porquanto as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis**, nos termos do art. 37, § 5º, da Constituição Federal e da Súmula TCU 282. BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.306/2019-Segunda Câmara**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz, julgado em 14/05/2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3306%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=4a726a00-b736-11e9-8309-a7214f886103>. Acesso em: 5 ago. 2019.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 673.

imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário.¹⁹⁴

Em manifestação contrária àquele exarado pelo STF, no sentido reconhecer a imprescritibilidade das ações de ressarcimento decorrente da prática de atos dolosos de improbidade administrativa (RE 852.475/SP), a Corte Federal de controle externo, proferiu decisão afirmando que tal precedente não atingiria os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação:

O julgamento de mérito do RE 852.475/STF, com repercussão geral, que adotou a tese de que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de atos, desde que dolosos, tipificados na Lei 8.429/1992, não atinge os processos de controle externo, uma vez que estes não se originam de ações de improbidade administrativa, objeto daquela deliberação.¹⁹⁵

Em essência, verifica-se que há descompasso morfológico do precedente do TCU com aquele formado na Corte Constitucional, que fez colacionar, no sobredito precedente vinculante, que somente seriam imprescritíveis os danos ao patrimônio público decorrentes da prática de atos dolosos de improbidade administrativa, afastando-se, por seu turno, a imprescritibilidade, quando os atos forem culposos.

Numa interpretação sistêmica do ordenamento jurídico, no que se refere à macro política-jurídica de prestação jurisdicional, destacam-se as disposições normativas balizadoras da formação precedentes vinculantes, que foram instituídos pelo atual Código de Processo Civil, conforme expresso nos arts. 926 e 927 do CPC¹⁹⁶.

¹⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.306/2019-Segunda Câmara**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/3/sinonimos%3Dtrue?uuid=da2e37d0-acde-11e9-ad21-212754f6afd0>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1282/2019-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*KEY:JURISPRUDENCIA-SELEZIONADA-74028/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue>. Acesso em: 5 ago. 2019.

¹⁹⁶ Art. 926. **Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.** [...]. Art. 927. **Os juízes e os tribunais observarão:** I - as decisões do Supremo

Com efeito, tem-se que hodiernamente, para os fins da análise da prescritibilidade e da imprescritibilidade das condutas danosas, que foram suportados pelos entes públicos, os Tribunais de Contas devem, quando da apuração desses atos, perquirir o elemento volitivo do agente na perpetração do ilícito administrativo. Sendo dolosos os atos infracionais, imprescritíveis serão as pretensões ressarcitórias. Sendo culposos os atos infracionais, prescritíveis as pretensões ressarcitórias, sendo regidas, nessa hipótese, pelas regras aplicáveis à prescrição propriamente dita.

No mais, consabido que, em geral, os ilícitos no ordenamento jurídico pátrio são, quase sempre, prescritíveis, como acontece nos ilícitos penais descritos no art. 107, IV do CP¹⁹⁷, e nos ilícitos de natureza administrativo-disciplinar do art. 110 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990¹⁹⁸, nos ilícitos de ordem civil do art. 189, CC¹⁹⁹, e por fim, para exemplificar apenas estes, nos ilícitos tributários constantes no art. 156, V, CTN²⁰⁰.

Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - **os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos**; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

¹⁹⁷ Art. 107 - Extingue-se a punibilidade: (Redação dada pela Lei n. 7.209, de 11.7.1984) [...] IV - pela prescrição, decadência ou perempção; [...]. BRASIL. Planalto. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

¹⁹⁸ Art. 110. O direito de requerer prescreve: I - em 5 (cinco) anos, quanto aos atos de demissão e de cassação de aposentadoria ou disponibilidade, ou que afetem interesse patrimonial e créditos resultantes das relações de trabalho; II - em 120 (cento e vinte) dias, nos demais casos, salvo quando outro prazo for fixado em lei. Parágrafo único. O prazo de prescrição será contado da data da publicação do ato impugnado ou da data da ciência pelo interessado, quando o ato não for publicado. BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

¹⁹⁹ Art. 189. Violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206. BRASIL. Planalto. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

²⁰⁰ Art. 156. Extinguem o crédito tributário: [...] V - a prescrição e a decadência; [...]. BRASIL. Planalto. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 5 ago. 2019.

Nessa linha, adiante, trata-se de afunilar a temática dessa pesquisa para vislumbrar a questão da Prescrição, no âmbito das Cortes de Contas.

3.3.3 – Da prescrição da pretensão jurídica nos Tribunais de Contas

Inicialmente, cabe enunciar que a possibilidade jurídica do exercício do poder punitivo, há muito tempo, não é uma prerrogativa perpétua, devendo-se, desse modo, a legislação de cada ente federativo fixar os prazos prescricionais para atuação do poder punitivo exercido pelos poderes públicos, conforme aponta Odete Medauar²⁰¹.

Em vista disso, Justen Filho²⁰² adverte que, em todos os ramos do sistema jurídico, “o decurso do tempo pode acarretar a consolidação de situações fáticas e jurídica, inclusive gerando a extinção de faculdade, direitos e obrigações [...]”. Na mesma ótica, Rizzardo, Rizzardo Filho e Carine Rizzardo²⁰³, por sua vez, dizem que “não estão imunes as pessoas jurídicas de direito público das regras da prescrição”.

Assim, a pretensão punitiva veiculada pelo Direito Administrativo Sancionador não pode ser considerado absoluto, Marques²⁰⁴, a esse respeito, pondera que, a despeito de a República Federativa do Brasil ser soberana, o poder estatal não o é, haja vista que balizado e limitado pelas regras cogentes da legislação pátria, notadamente as constantes na Lei Fundamental.

Por tais perspectivas, os processos de controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, sofrem os influxos do decurso do tempo, geminando e

²⁰¹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 309.

²⁰² JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *e-book*.

²⁰³ Não estão imunes as pessoas jurídicas de direito público das regras da prescrição. Não há, em princípio, privilégio que as isente, ou que assegure imorredouramente os direitos e as ações correspondentes. RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardisson. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

²⁰⁴ MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo**. Brasília: Revista do TCU. Edição 95/2003.

aniquilando faculdade, prerrogativas, direitos e obrigações jurídicas, dentre os quais, interessa à presente pesquisa, a fulminação da pretensão pela prescrição da jurisdição especial de controle externo dos Tribunais de Contas.

Rizzardo, Rizzardo Filho e Carine Rizzardo²⁰⁵ discorrem no sentido de que “[...] nada permanece indelével à ação do tempo. Os fatos que acontecem tendem a se esvanecer, a se apagar e a desaparecer, carcomidos e soterrados pelo peso dos anos, perdendo a importância e o interesse dos que remanescem”.

De outra forma, Justen Filho²⁰⁶ ensina que a segurança jurídica possui um especial relevo na atuação administrativo-jurisdicional estatal, porque, num ambiente do Estado de Direito, as condutas dos agentes públicos e, mormente, das instituições estatais, devem ser pautadas pela previsibilidade.

Relativo ao tema em estudo, Di Pietro expõe que a “prescrição administrativa” possuiu diferentes sentidos:

Em diferentes sentidos costuma-se falar em prescrição administrativa: ela designa, de um lado, a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; de outro, significa a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; finalmente, indica a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.²⁰⁷

Em relação a esses sentidos, observa-se que, em essência, elas possuem 3 (três) naturezas jurídicas diversas, qual seja: **a)** o primeiro sentido, refere-se ao instituto da preclusão temporal, porque gera a perda da oportunidade de praticar um ato processual, em razão de não o ter feito durante o decurso do tempo previamente fixado; **b)** o segundo, ao instituto da decadência, dado que há o decaimento do direito potestativo de a Administração Pública rever os seus próprios

²⁰⁵ Não estão imunes as pessoas jurídicas de direito público das regras da prescrição. Não há, em princípio, privilégio que as isente, ou que assegure imorredouramente os direitos e as ações correspondentes. RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissoni. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

²⁰⁶ [...]. A segurança jurídica apresenta uma relevância ainda mais destacada relativamente à atuação estatal. Num Estado de Direito, a conduta dos agentes estatais deve ser previsível. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *e-book*.

²⁰⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

atos; **c)** o terceiro, ao instituto da prescrição, uma vez que ocorre a perda da pretensão punitiva do Direito Administrativo Sancionador, em razão do decurso do prazo legal.²⁰⁸

Nos processos jurisdicionais de responsabilidade dos Tribunais de Contas, o decurso do tempo somado a inércia do órgão de controle externo pelo período de tempo predeterminado na legislação, pode acarretar a prescrição da pretensão jurídica.

A respeito do conceito do fenômeno prescricional, voltada aos órgãos de controle externo, Silva, Queiroz e Dolfini compreendem que a prescrição é:

[...] perda da pretensão punitiva ou executória do Estado em face dos responsáveis por darem ensejo a ilícitos formais, gerada pela inércia das ações fiscalizatórias de controle ou paralisação do curso da instrução ou execução processual, destinadas à reparação do direito público violado. perda da pretensão punitiva ou executória do Estado em face dos responsáveis por darem ensejo a ilícitos formais, gerada pela inércia das ações fiscalizatórias de controle ou paralisação do curso da instrução ou execução processual, destinadas à reparação do direito público violado [...].²⁰⁹

O magistério de Didier Jr.²¹⁰, por sua vez, é no sentido de que a fisionomia da prescrição, nas ciências jurídicas, possui diversos perfis fisionômicos, senão vejamos: **a)** na ciência do direito penal, “a prescrição extingue o *jus puniendi*, o direito de punir, ou o direito de executar a sentença penal condenatória, se se tratar de prescrição intercorrente”; **b)** na ciência do direito tributário, “a prescrição é causa de extinção do próprio crédito tributário”; **c)** na ciência do direito civil, “a prescrição é causa de extinção da pretensão”.

Consequentemente, o perecimento das pretensões jurídicas nos Tribunais de Contas pode ser vista sob uma dupla fisionomia (decorrente do entrelaçamento das fisionomias das ciências do direito penal e civil), isto é, a prescrição da

²⁰⁸ PIETRO. Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

²⁰⁹ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 74.

²¹⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. pp. 600-601.

pretensão punitiva ou da pretensão executória, sendo que a primeira (prescrição da pretensão punitiva) ainda pode ser subdivida em prescrição propriamente dita e a prescrição intercorrente.

Na realidade dos Tribunais de Contas, compreende-se o fenômeno da prescrição propriamente dita, em suas modalidades de prescrição geral, ordinária, comum ou extintiva²¹¹, como sendo o perecimento da pretensão punitiva concretizada pelo poder de polícia, *jus puniendi* estatal,²¹² e da pretensão ressarcitória, na hipótese de conduta culposa, pela inércia do titular da pretensão de objeto de controle externo, pelo prazo fixado pela legislação pátria, em face daquelas pessoas – que eventualmente tenham praticado ilicitudes administrativas adjetivadas pela causação, ou não, de dano ao patrimônio público – sujeitos à jurisdição especial de controle externo, desempenhadas pelos Tribunais de Contas.

A respeito da prescrição intercorrente, Rizzardo. Rizzardo Filho, Carine Rizzardo²¹³ dizem que a ela se verifica durante o curso do processo e que, normalmente, ocorre “quando o processo fica paralisado, sem as providências para retomar o regular prosseguimento por iniciativa do titular de um direito cuja satisfação busca [...]”.

Farias e Rosenvald esclarecem que:

A prescrição intercorrente nada mais é do que a perda da pretensão interna em um procedimento judicial, decorrente, assim, da demora na prolação da sentença pelo juiz da causa. Isto é, trata-se de uma prescrição interna, endógena, ocorrida dentro da relação processual, contada a partir da data da propositura da ação.

De ordinário, diferentemente do que acontece no campo das ciências criminais, o Direito Civil não pode admitir a prescrição intercorrente. Isso porque o particular (autor da ação e titular da pretensão) não pode, a toda evidência, ser prejudicado pela demora do Estado-Juiz em julgar a demanda. Diferencia-se do Direito Penal onde o Estado é o titular da pretensão punitiva e é o julgador. Naquele campo, a prescrição intercorrente se mostra razoável e democrática, impedindo que o Estado perpetue indefinidamente no tempo uma

²¹¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 553.

²¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

²¹³ RIZZARDO. Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

lide. Assim, em regra, a prescrição intercorrente não desperta maiores interesses no âmbito das relações privadas.²¹⁴

Relativo ao tema *sub examine*, por toda pertinência temática, cabe citar passagem da fundamentação utilizada pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, José Euler Potyguara Pereira de Mello, no bojo do Acórdão APL-TC 75/2018-TCE/RO:

Na modalidade intercorrente, a prescrição ocorre se alguma providência interna e necessária ao andamento do processo não é adotada tempestivamente. O referido instituto não se aplica ao procedimento cível de conhecimento, em decorrência do impulso oficial: apresentada a demanda, em regra não cumpre ao autor movimentar o feito, de maneira que a eventual demora no seu julgamento, imputável ao judiciário, não poderia lhe prejudicar.

[...]

Já nos processos administrativos que tendem à aplicação de sanção, a exemplo do que ocorre neste Tribunal de Contas, a situação é substancialmente diferente: via de regra, a iniciativa para deflagrar a fiscalização, a atribuição para praticar atos instrutórios e a competência para julgar, todas, recaem sobre o ente público representante da vontade estatal – à similaridade do Direito Penal, onde se admite a prescrição intercorrente⁵³.

É dizer que, cometido o ilícito sujeito a exercício do controle externo, dadas as competências constitucionalmente atribuídas e enquanto órgão público integrante da estrutura do Estado, este Tribunal de Contas titulariza a pretensão punitiva e, paralelamente, a atribuição para julgamento dos responsáveis. Em situação tal, a falta de prazo para a conclusão do processo beneficia o próprio órgão processante, em grave detrimento do jurisdicionado.²¹⁵

Partindo-se dessa compreensão, impende salientar que, em regra, o ordenamento jurídico pátrio tem regulamentado, satisfatoriamente, o instituto da prescrição em diversos campos da ciência jurídica, senão vejamos: **i)** Direito Penal (arts. 109 ao 117 do CP); **ii)** Direito Civil (arts. 189 ao 206 do CC); **iii)** Direito Tributário (art. 125, I, art. 156, V, art. 169, Parágrafo único, art. 171, Parágrafo único, art. 174, todos do CTN); **iv)** Direito do Consumidor (art. 27, *caput*, do CDC), etc.

Na esfera do Direito Administrativo, observa-se que a prescrição está

²¹⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 732.

²¹⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão APL-TC 00075/2018**. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara de Mello. Disponível em: <[http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg 154-1996.pdf](http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg%20154-1996.pdf)>. Acesso 16 jan. 2018.

regulamentada pelas seguintes disposições normativas: **i)** art. 142 da Lei n. 8.112/1990 (infrações administrativas cometidas pelos servidores federais puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; **ii)** art. 23 da Lei n. 8.429/1992 (atos de improbidade administrativa por agente público); **iii)** art. 1º da Lei n. 9.494/1997 (prazo para o ingresso da ação para reparar danos causados por agentes de pessoa jurídica de direito público); **iv)** art. 1º, *caput* do Decreto n. 20.910/1932 (regulamenta a cobrança das dívidas passivas da União, Estados e Municípios, bem como todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Pública, disciplina a data que deve ser tomada como início para a contagem do prazo prescricional; **v)** art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.873/1999 (prescrição para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, ente outras).

Em face das mencionadas disposições normativas citadas, destaca-se, novamente, que não há, no âmbito federal, regramento específico que regule o tema da prescrição na jurisdição-administrativa dos processos dos Tribunais de Contas.

Por oportuno, destaca-se que no âmbito do STF (Mandado de Segurança n. 32201²¹⁶, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso), ficou decidido que a Lei n. 9.873/1999 – que estabeleceu prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta – deveria reger a prestação jurisdicional da Corte de Contas Federal, no que se refere ao instituto da prescrição da pretensão punitiva daquele órgão de controle externo, diante da sua incidência direta na prestação jurisdicional daquela instituição republicana ou, ainda, pela utilização do instituto da analogia, como de integração normativa.

²¹⁶ Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. **Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva.** Exame de legalidade. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n. 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.** 2. Inocorrência da extinção da pretensão punitiva no caso concreto, considerando-se os marcos interruptivos da prescrição previstos em lei. 3. Os argumentos apresentados pelo impetrante não demonstraram qualquer ilegalidade nos fundamentos utilizados pelo TCU para a imposição da multa. 4. Segurança denegada. (MS 32201, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32.201/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2832201%2E%2E%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qbv syl5>>. Acesso em: 5 ago. 2019.

A despeito do entendimento firmado na Suprema Corte Constitucional, a atual jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é no sentido da inaplicabilidade da Lei n. 9.873/1999. Como exemplo, cita-se o precedente acostado no Acórdão 1.469/2019-Plenário²¹⁷:

Os processos de controle externo não se sujeitam à prescrição intercorrente do art. 1º, § 1º, da Lei 9.873/1999, uma vez que a atividade de controle exercida pelo TCU não se enquadra como exercício do poder de polícia do Estado.

Em essência, o TCU tem jurisprudência sedimentada no sentido de reconhecer que a sua pretensão punitiva se subordina ao prazo prescricional estipulado no art. 205 do Código Civil (CC). Nessa perspectiva, confira-se o teor do Acórdão 10364/2017-Segunda Câmara²¹⁸ e Acórdão 374/2017-Plenário²¹⁹, respectivamente:

Acórdão 10364/2017-Segunda Câmara

A pretensão punitiva do TCU subordina-se ao prazo geral de prescrição de dez anos estipulado no art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), cuja contagem se inicia na data de ocorrência da irregularidade sancionada e se interrompe, uma única vez, na data do ato que ordenar a citação, a audiência ou a oitiva da parte, nos termos do art. 202, inciso I, do mesmo diploma legal. (Destacou-se)

Acórdão 374/2017-Plenário

A prescrição prevista na Lei 9.784/1999 não se aplica à atividade de controle externo. O instituto da prescrição nos processos do TCU obedece ao art. 37, § 5º, da Constituição Federal, no que tange ao ressarcimento do prejuízo, e **ao art. 205 da Lei 10.406/2002 (Código Civil), no que se refere à pretensão punitiva.** Assim, quanto ao débito, a ação é imprescritível, e quanto à aplicação de

²¹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.469/2019-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/resultado/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

²¹⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 10.364/2017-Segunda Câmara**. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/jurisprudencia-selecionada/prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/22/sinonimos%3Dtrue?uid=482eb7a0-acda-11e9-9de7-e7adc3631353>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

²¹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 374/2017-Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/jurisprudencia-selecionada/*KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-36410/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue>. Acesso em: 23 jul. 2019.

sanções, ela prescreve em dez anos a contar da data de ocorrência das irregularidades. (Destacou-se)

No que tange ao presente ponto Carvalho Filho²²⁰ afirma que “não obstante, foi destinada exclusivamente à Administração federal, embora, por sua relevância, devesse estender-se também às Administrações estaduais e municipais”.

Dessarte, diante da existência de lacuna normativa e diante de precedente do STF, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso (TCE/MT) firmou jurisprudência no sentido de aplicar as disposições normativas albergadas pela Lei Federal n. 9.873/1999 (Acórdão n. 217/2016-TP e Acórdão n. 430/2016-TP²²¹).

A título de *obiter dictum*, há que se considerar o enunciado n. 633 da Súmula do Superior Tribunal de Justiça (STJ)²²², que previu que as disposições da norma jurídica inserta na Lei n. 9.784/1999, “especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos [...], pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios”, na eventualidade da “inexistente norma local e específica que regule a matéria”.

Consabido é que a prescrição, em quaisquer de suas facetas, é matéria de ordem pública e, assim o sendo, pode ser declarada mediante pedido das partes ou, até mesmo, de ofício pelo Magistrado de Contas, consoante texto normativo previsto no art. 487, II, do CPC c/c/ art. 99-A da Lei Complementar n. 154/1996.

A prescrição da jurisdição especial de controle externo do Tribunal de Contas, com o consequente trânsito em julgado da matéria objeto do procedimento, convola-se em coisa julgada de natureza *sui generis*, tendo-se, seus efeitos

²²⁰ CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, e-book.

²²¹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. **Acórdão n. 217/2016-TP**. Rel. Conselheiro Moisés Maciel. **Acórdão n. 430/2016-TP**. Conselheiro Waldir Júlio Teis. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00089791/BJ%20Consolidado%20-%20%20fev2014%20a%20dez2018.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

²²² A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 633 do STJ**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

jurídicos, repercussão perante os seus jurisdicionados, não afetando, pois, a típica esfera jurisdicional do Poder Judiciário.

Por fim, cumpre realçar que a temática envolvendo o perecimento da pretensão jurídica – seja a punitiva ou a ressarcitória – pelo fenômeno prescrição no ambiente da jurisdição especial de controle externo não goza de entendimento uníssono por parte dos demais Tribunais de Contas brasileiro (União, Estados e Municípios), razão pela qual o instituto no seio dos Tribunais de Contas é matéria deveras polêmica, dado que, em regra, não há uma previsão específica do instituto prescricional.

De posse desses achados, cumpre agora, analisar de que forma o objeto discutido nesse capítulo vem sendo percebido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Nesse esforço, a pesquisa avança para debater o fenômeno da Prescrição na Corte de Contas Rondoniense, porém com um enfoque especial: o da sustentabilidade. A análise pretendida neste trabalho busca, à luz da Sustentabilidade jurídico-política e da Sustentabilidade ética, entender se o instituto da Prescrição, para além da análise da sua possibilidade jurídica, é também sustentável do ponto de vista das dimensões, alhures mencionadas.

Com esse propósito, o Capítulo adiante pretende aprofundar a discussão e lançar as inferências colhidas pela análise dos dados colacionados.

CAPÍTULO 4

DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA E O FENÔMENO DA PRESCRIÇÃO À LUZ DA SUSTENTABILIDADE

4.1 – DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

4.1.1 – Da evolução jurisprudencial-normativo

A princípio, faz-se necessário narrar a forma como o instituto da Prescrição ganhou notoriedade e repercussão no âmbito da Corte de Contas do Estado de Rondônia.

Os avanços do instituto em destaque iniciaram-se com o julgamento do Processo n. 1.115/1995/TCE/RO,²²³ que culminou com a publicação do Acórdão n. 5/2005, que ponderou que a ausência de norma legal para regulamentar a matéria dificultavam a matéria, dessa forma, o entendimento firmado caminhou para acolher a compreensão de que os atos ilícitos de que resultem danos ao erário são imprescritíveis, nos exatos termos do comando constitucional entabulado no art. 37, § 5º, da Constituição Federal (imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento); e, por outro lado, os atos tidos por ilícitos dos quais não resultem danos ao erário, irregularidades formais, prescreveriam no prazo de 10 (dez) anos, na forma do texto normativo inserto nos artigos 205 e art. 202, I, do Código Civil (prescrição da pretensão punitiva).

Essa visão prosperou por vários anos na Corte em comento, sem a devida e necessária consolidação dos seus efeitos, entretanto, no ano de 2014, por meio da Decisão n. 193/2014/GCESS, de autoria do Conselheiro-Relator, Edilson de Sousa Silva, exarada no Processo n. 1.115/1995-TCE/RO, essa matéria veio à tona novamente.

²²³ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão n. 5/2005**. Processo n. 1.115/1995/TCE/RO. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2018.

No julgado, acima citado, fundamentado no Decreto n. 20.910/1932, ficou estabelecido o prazo prescricional de 5 (cinco) anos – contados entre o trânsito em julgado do acórdão do TCE/RO e a efetiva execução da pena – como marco temporal para baixa de responsabilidade do responsável a quem tivesse sido imputado alguma sanção, é o que se pode chamar, juridicamente, de prescrição da pretensão executória.

Dessa sorte, o instituto da Prescrição, pela primeira vez na história da Corte de Contas Rondoniense, houve o reconhecimento do instituto da prescrição, fato que ficou pacificada na jurisprudência da mencionada Corte. Mas o julgamento do referido processo não foi tão fácil. Foi alvo de muita discussão e pedidos de vista, nesse sentido, Silva, Queiroz e Dolfini informam que:

Após pedido de vista formulado pelo Revisor, Conselheiro Paulo Curi Neto, estabeleceu-se a divergência, no que concerne aos motivos determinantes do citado enunciado sumular, como meio adequado para regulamentar a questão. Cenário em que, diante dos novos detalhamentos e contornos delineados para que houvesse a adequada aplicação da prescrição, foi aprovada a Decisão Normativa n. 5/2016/TCE/RO, a qual previa prazos prescricionais distintos de 5 ou 8 (oito) anos, a depender da sanção sofrida pelo responsabilizado. [...] Em complemento, também na mencionada Decisão Normativa, houve a definição de marcos de contagem de prazos diferenciados, segundo a natureza da demanda, com a fixação de termo interruptivo; e, ainda, a reafirmação da tese da imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento de danos causados ao erário, a teor da parte final do texto normativo encetado no § 5º do art. 37, da Lei Fundamental. [...] Posteriormente, em análise de Direito de Petição, no Acórdão n. 380/2017-Pleno, Processo n. 1449/2016-TCE/RO, da Relatoria do Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra, o TCE/RO decidiu por firmar proposta de Incidente de Uniformização de Jurisprudência para afastar os efeitos jurídicos do aludido ato infralegal, bem como reconhecer a incidência da prescrição da pretensão punitiva (5 anos), inclusive a intercorrente (3 anos), com as causas inicial, suspensivas e interruptiva veiculadas nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.873/1999, posto que STF, no Mandado de Segurança (MS) n. 32.201/DF, defendeu a aplicabilidade jurídica da citada lei em caso idêntico analisado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). [...] Em seguida, o Ministério Público de Contas (MPC) interpôs Recurso de Reconsideração em face do Acórdão n. 380/2017-Pleno, no entanto, a teor dos termos do Acórdão APL-TC n. 75/2018, Processo n. 3682/2017-TCE/RO, da Relatoria do Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, o Plenário do TCE/RO julgou pelo não conhecimento do recurso. Porém, ainda assim, houve a análise de mérito da petição ministerial, momento em que o referido Tribunal

reconheceu a incidência, por analogia legis, da norma jurídica inserta nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.873/1999.²²⁴

Dessarte, o Tribunal de Contas de Rondônia findou por deliberar pela manutenção dos termos do Acórdão recorrido, entretanto, firmou-se, na sessão que julgou o processo em comento, o propósito de regulamentar a matéria da prescrição, em autos apartados. Inclusive, nesse julgado, sobressai-se a reafirmação do entendimento pela prescrição da pretensão punitiva, com prazo quinquenal, com subsídio nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.873/1999; e, sobretudo, a confirmação da tese jurídica da prescrição intercorrente, diante da rejeição da questão de ordem levantada pelo *Parquet* de Contas.

Nesse panorama, os autores Silva, Queiroz e Dolfini, concluem que:

Diante do histórico sobreposto, afere-se que nos últimos anos o TCE/RO avançou bastante quanto ao tema da prescrição, tendo pacificado a imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento; reconhecido a prescrição da pretensão punitiva, com prazo quinquenal, na forma e nos prazos delineados Lei n. 9.873/1999, com base em julgado do STF; estabelecido os parâmetros da prescrição da pretensão executória; e, firmado o posicionamento por acatar a prescrição intercorrente. [...] Porém, entende-se que há espaço jurígeno para um avanço maior da atuação do referido Tribunal, o qual poderá propor ao Parlamento Estadual a normatização da matéria por lei, em sentido estrito, para conferir a clareza e a objetividade necessárias à compreensão adequada e precisa das situações que incidem a prescrição, com a definição legal dos prazos exordiais e marcos suspensivos e interruptivos, o que será proposto ao final deste estudo.²²⁵

O posicionamento da Corte de Contas do Estado de Rondônia, ao tratar dessa matéria, abre portas para uma discussão vibrante e inovadora, visto que, de forma inovadora, porque os demais Tribunais de Contas brasileiros, em regra, ainda não decidiram enfrentar com profundidade essa matéria.

²²⁴ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 74.

²²⁵ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 85.

Mergulhado nessa abordagem, o subtópico seguinte destrincha os meandros que circundam a norma constitucional de eficácia limitada do princípio institutivo da prescrição, como mecanismo hábil para enfrentar a lacuna jurídica a integração normativa pela analogia *legis*.

4.1.2 – Da norma constitucional de eficácia limitada de princípio institutivo da prescrição: da lacuna jurídica a integração normativa pela analogia *legis*.

Parte-se, para tratar dessa matéria, do entendimento de que a ordem jurídica, no Estado Democrático de Direito, gravita em derredor de dois valores essenciais: a justiça e a segurança. Nessa seara, para que se realize a justiça, em sua feição formal e material, há diversos mecanismos jurídicos, aptos a implementá-las, que vão desde a garantia dos direitos fundamentais de primeira dimensão até os de terceira geração (direitos da fraternidade ou da solidariedade – direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida).

No âmbito da jurisdição especial de controle externo a cargo dos Tribunais de Contas, o poder constituinte originário atribuiu a essas instituições republicanas o poder jurídico de aplicar sanções, previstas no direito legislado, aos responsáveis que tenham praticado ilícitos administrativos na realização das despesas públicas e irregularidades nas contas governamentais, nos termos em que dispõe a norma jurídica inscrita no art. 71, inc. VIII, da Constituição Federal de 1988²²⁶.

Ainda não há, contudo, regulamentação, em ato normativo primário, do instituto da prescrição, havendo, desse modo, lacuna normativa e descumprimento do preceito constitucional consignado no art. 37, § 5º²²⁷, da Constituição

²²⁶ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; [...]. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 22 jul. 19.

²²⁷ Art. 37. *Omissis*. [...] § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas

Republicana.

Com efeito, esse preceito normativo consagra o princípio da legalidade como baliza estruturante do exercício do poder de polícia exercidos pelos Tribunais de Contas, estando, portanto, em consonância com outras disposições constitucionais, como, por exemplo, aquela prevista no art. 5º, inc. XXXIX, da Lei Fundamental, no qual dispõe que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”.

Da mesma forma, a prescrição da pretensão punitiva – caracterizada como a perda do exercício do poder de polícia, em sua fase de sanção de polícia – deve observar as disposições normativas previstas em ato legislativo em sentido estrito, de conformidade com o que determina o texto constitucional encartado no art. 37, § 5º²²⁸.

No ponto, a mencionada regra jurídica (art. 37, § 5º, CF) é norma constitucional de eficácia limitada de princípio institutivo – norma não autoaplicável, pois não possui satisfatória normatividade para reger as relações jurídico-processuais incidentes no mundo dos fatos, dependendo, portanto, da atuação do legislador ordinário, de cada ente da federação, para a completa concretização do mundo do “dever ser” no mundo do “ser”.

A despeito do texto constitucional em análise, cumpre destacar que, em regra, os Estes Federativos (inclusive a União e o Estado de Rondônia), no que afeta a jurisdição especial exercidas pelas Cortes de Contas, não dispõe de ato legislativo que regule a fulminação das pretensões punitivas pela incidência da prescrição.

Independentemente desse vácuo regulamentar, por omissão

ações de ressarcimento. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

²²⁸ Art. 37 *Omissis*. [...] § 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

inconstitucional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em não iniciar a proposição legislativa para tratar da matéria em estudo, emerge a premente imprescindibilidade de corporificar a mencionada norma constitucional, diante da ordem jurídica, em seu aspecto global, recorrendo-se a utilização de textos normativos, princípios e outras técnicas legislativas de colmatação de regras jurídicas.

Nessa perspectiva, sobressai a moldura regulamentar estatuída nos artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil (CPC) ²²⁹, em virtude de que prescrevem, como obrigação para os tribunais, o dever de uniformizar a sua jurisprudência, de maneira que seja respeitado, valorizado e observado o conjunto de precedentes vinculantes formados no ordenamento jurídico pátrio, com o desiderato de manter um sistema jurídico estável, íntegro e coerente,

Por essa lógica, com razão ensinam Marinoni, Arenhart e Mitidiero²³⁰ que no Estado Constitucional é insuficiente estruturar o processo, exclusivamente, para que nele haja segurança, pois há que se propiciar a “segurança pelo processo”, pelo respeito aos precedentes judiciais, imperativo categórico esse que deve predominar, em razão de sua fundamentalidade materializada na segurança jurídica, na igualdade e na necessidade de coerência da ordem jurídica.

²²⁹ Art. 926. **Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.** [...] Art. 927. **Os juízes e os tribunais observarão:** I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; II - os enunciados de súmula vinculante; III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados. [...]. BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 28 jul. 2019.

²³⁰ Mas **não basta obviamente estruturar o processo para que nele haja segurança. Em uma perspectiva geral, de bem pouco adianta um processo seguro se não houver segurança pelo processo, isto é, segurança no resultado da prestação jurisdicional. E por essa razão é que é imprescindível ao Estado Constitucional o respeito ao precedente judicial. A segurança jurídica, a igualdade e a necessidade de coerência da ordem jurídica impõem respeito aos precedentes judiciais. Vale dizer: a Constituição impõe respeito aos precedentes.** A tarefa do legislador infraconstitucional, portanto, não está em determinar a vinculação aos precedentes judiciais, já que essa vinculação advém da própria Constituição, mas sim em prever técnicas processuais idôneas para reconhecimento e aplicação dos precedentes judiciais em juízo. **A obrigação do Poder Judiciário de seguir precedentes é oriunda da Constituição. Trata-se de imposição do Estado Constitucional.** MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil – Teoria do Processo Civil.** Vol. 1, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, e-book.

Diante dessa conjuntura fático-jurídica, com o desiderato de concretizar, temporariamente, a aplicabilidade da norma constitucional em estudo (art. 37, § 5º, CF), a Corte de Contas Rondoniense, por meio do Acórdão APL-TC n. 00380/2017²³¹, decidiu que:

DIREITO DE PETIÇÃO. NÃO-SUCEDÂNEO DE RECURSO. ABUSO DO DIREITO FUNDAMENTAL DE PETIÇÃO. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. RECONHECIMENTO. **PRESCRIÇÃO. MATÉRIA DE ORDEM PÚBLICA. TRANSCURSO DE MAIS DE CINCO (5) ANOS ENTRE A DATA DO FATO OU VIOLAÇÃO DO DIREITO E A CITAÇÃO VÁLIDA. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E DA ESTABILIZAÇÃO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E ADMINISTRATIVAS.** [...] 3. É cabível o incidente de uniformização de jurisprudência quando a atual jurisprudência deste TCE/RO tem seguido, rigorosamente os preceitos normativos veiculados na Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO e, divergentemente, o Supremo Tribunal Federal firmou precedente persuasivo, no bojo do MS N. 32.201/DF, pela aplicabilidade jurídica da Lei n. 9.873/1999, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva, no Tribunal de Contas da União, o que, aparentemente, pode ser utilizado, por analogia, ante a lacuna normativa, nos processos de contas em trâmite nesta Corte. 4. Reconhece-se, com espeque no §1º do art. 85-B do RI-TCE/RO a proposta de incidente de uniformização de jurisprudência, para o fim de afastar, na causa sub examine, os efeitos jurídicos irradiados pela Decisão Normativa n. 005/2016-TCER e declarar a incidência (ante a lacuna normativa, no âmbito estadual, de preceptivo que trata sobre prescrição, nos processos de contas em trâmite nesta Corte), no caso concreto, por analogia legis, no que concerne à prescrição da pretensão punitiva, veiculada no art. 1º, caput, da Lei n. 9.873/1999, dado que o Supremo Tribunal Federal firmou precedente persuasivo no bojo do MS n. 32.201/DF, pela aplicabilidade jurídica da referida Lei, com objeto idêntico ao que ora se analisa. 5. **No caso em exame, resta demonstrado no MS n. 32.201/DF, que o Supremo Tribunal Federal determinou ao Tribunal de Contas da União a aplicação, na atuação daquela Corte de Contas, da Lei n. 9.873/1999 para resolver provocação jurisdicional relativa à incidência do instituto da prescrição,** tendo-se firmado o entendimento de que o prazo inicial a ser observado é aquele ocorrido na data do fato ou da violação do direito, cuja pretensão sancionatória se extingue no período quinquenal na exata dicção do art. 1º da Lei n. 9.873/1999. 6. Assim, pela jurisprudência firmada pela Suprema Corte, há de conhecer, de ofício, a matéria de ordem pública. para o fim de afastar a sanção pecuniária que foi aplicada ao Peticionante, constante do item VII do

²³¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão APL-TC n. 00380/2017.** Processo n. 1.449/2016-TCE/RO. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <<https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

Acórdão n. 035/2016-2ª Câmara, ante a INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE, como *leading case*, porquanto o que se denotou, em essência, dos trâmites do Processo n. 1.215/2000-TCER, é que, axiologicamente¹, estes ficaram paralisados por mais de 4 (quatro) anos, visto que o último marco interruptivo foi em 10.01.2005 – encaminhamento do feito ao DCADE –, sem que se tenha tido qualquer andamento juridicamente relevante, e o Relatório Técnico somente foi elaborado no dia 29.04.2009, pela Secretaria-Geral de Controle Externo; 7. **Deve, doravante, o incidente de uniformização, ora aprovado, servir como paradigma para todos os processos já autuados e futuros, relativamente à aplicação do instituto da prescrição**, revogando-se, com espeque no § 1º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), a Decisão Normativa n. 005/2016-TCER, uma vez que a proposta de incidente de uniformização vertida nestes autos regulamenta inteira e integralmente a matéria que trata a mencionada Decisão Normativa, **de modo que passará a regular, relativamente à matéria sub examine, por analogia *legis*, nos processos de contas, a inteligência normativa da prescrição da pretensão punitiva constante na Lei n. 9.873/1999, que, como visto, pelo exercício hermenêutico, tem incidência nos procedimentos desta Corte de Contas.** (Destacou-se)

Esse entendimento, corroborado pela *ratio decidendi* do Acórdão APL-TC 00075/2018²³²), procedeu, com justeza, à integração normativa – analogia *legis* –, para o fim de reconhecer, na sua prestação jurisdicional (a respeito do instituto da prescrição), a aplicabilidade das diretrizes fixadas na norma jurídica da Lei n. 9.873/1999, até que sobreviesse superveniente legislação estadual regulamentando a matéria, por ato legislativo de natureza primária.

O vertido precedente, tido como *leading case*, utilizou os fundamentos

²³² RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. IRRECORRIBILIDADE DA DECISÃO PROFERIDA DEPOIS DE CONSUMADA A PRECLUSÃO OU O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO FINAL DO PROCESSO. NÃO CABIMENTO DO RECURSO. ALEGAÇÕES DE NOVAS QUESTÕES DE ORDEM. ATENÇÃO AOS PRESSUPOSTOS DA DECISÃO PLENÁRIA N. 48/2012. ADMISSÃO COMO PETIÇÃO. **REJEITAR A QUESTÃO DE ORDEM RELATIVA À NÃO INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. ACOLHER EM PARTE A QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA RELATIVA À PROCESSUALÍSTICA. ANULAR O ITEM VI DO ACÓRDÃO 380/2017. RATIFICAR A TESE FIXADA NO ACÓRDÃO 380/2017. DETERMINAR A ELABORAÇÃO DE DECISÃO NORMATIVA.** [...] 3. Na ausência de lei estadual tratando da prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal de Contas, deve-se aplicar, por analogia, as disposições da Lei Federal n. 9.873/1999, inclusive quanto à prescrição intercorrente, por se tratar de documento legislativo que dispõe acerca da prescrição em face de pretensões administrativas que guardam grande semelhança com as atividades desenvolvidas por este órgão de controle externo, a teor das razões fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no precedente persuasivo do MS n. 32.201/DF. [...]. (Destacou-se). RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão APL-TC n. 00380/2017.** Processo n. 3.682/2017-TCE/RO. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello. Disponível em: <<https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

determinantes colacionados no âmbito do Mandado de Segurança (MS) n. 32201²³³, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, no qual ficou decidido que a Lei n. 9.873/1999 – que estabeleceu prazo prescricional para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta – deveria reger a prestação jurisdicional da Corte de Contas Federal, no que se refere ao instituto da prescrição da pretensão punitiva daquele órgão de controle externo, diante da sua incidência direta na prestação jurisdicional daquela instituição republicana ou, ainda, pela utilização do instituto da analogia, como forma de integração normativa.

Entende-se que a postura adotada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia é, temporariamente, uma postura correta, tendo em vista que, o tema de fundo, merece ser tratado em ato legislativo primário, de conformidade com o texto consagrado no art. 37, § 5º, da Constituição Cidadã.

Igualmente, há que se destacar que, diante da vedação da negativa de sua prestação, o Tribunal de Contas tem o dever jurídico de reconhecer a consumação da prescrição, quando, no caso concreto, for constatada a fulminação da pretensão punitiva estatal, em virtude da obrigação em ser reconhecido, por imperativo ético-jurídico, as partes processuais, o direito subjetivo de lhes serem asseguradas a obtenção “em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa” (art. 4 do CPC²³⁴) e que todos aqueles que participem dos processos devem “comportar-se de acordo com a boa-fé” (art. 5º do CPC²³⁵),

²³³ Ementa: Direito administrativo. Mandado de segurança. **Multas aplicadas pelo TCU. Prescrição da pretensão punitiva.** Exame de legalidade. **1. A prescrição da pretensão punitiva do TCU é regulada integralmente pela Lei n. 9.873/1999, seja em razão da interpretação correta e da aplicação direta desta lei, seja por analogia.** [...]. (MS 32201, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-173 DIVULG 04-08-2017 PUBLIC 07-08-2017). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32.201/DF.** Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2832201%2E%2E%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qbvysl5>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

²³⁴ Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa. BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

²³⁵ Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé. BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

incluindo-se os órgãos estatais, cooperando-se, dessa maneira, todos os agentes processuais para a obtenção, em tempo razoável, de “decisão de mérito justa e efetiva” (art. 6º do CPC²³⁶), de modo que os imputados de responsabilidade não podem ser prejudicados, em razão da inércia, desproporcional, praticada, por atos omissivos, pelos organismos estatais.

Sabe-se que a extinção de direito e poderes jurídicos se subordinam ao princípio da legalidade²³⁷. Quanto ao tema prescrição da pretensão ressarcitória, por consectário, merece ser compreendida, inclusive porque o texto normativo preconizado no art. 37, § 5º, da Constituição Republicana²³⁸, estabelece que a legislação ordinária indicará os prazos de prescrição para as práticas ilícitas que causarem prejuízos ao erário, “ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Dessa forma, inovadoramente, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia publica a Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, disciplinando, pioneiramente, por assim dizer, o instituto da Prescrição no âmbito do Controle Externo é o que se passa a demonstrar adiante.

4.1.3 – Das particularidades gerais da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO que disciplinou as facetas do instituto da prescrição

O diagnóstico contemporâneo das particularidades da prescrição da pretensão jurídica – punitiva e ressarcitória – na figura da Corte de Contas do Estado de Rondônia pode ser extraído das disposições entrelaçadas na Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, que possui natureza infralegal.

Esse ato normativo adota, por analogia *legis*, as diretrizes normativas

²³⁶ Art. 6º Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva. BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

²³⁷ JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *e-book*.

²³⁸ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 22 jul. 19.

fixadas na Lei Federal n. 9.873/1999,²³⁹ de modo a demarcar claramente os parâmetros para o exercício da pretensão jurídica em face daquelas jurisdicionados que eventualmente incorrerem na prática de ilícitos administrativos sujeitos à fiscalização e, conseqüentemente, à jurisdição especial de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

No aspecto geral, os seus regramentos encontram consentâneas com a realidade factual afetos à jurisdição de controle externo exercidas pelos Tribunais de Contas do Brasil – dado que foi realizada modificações em alguns pontos, com o desiderato de ser promovida as adaptações necessárias para que a norma jurídica, abstratamente considerada, incida nos procedimentos de controle externo do TCE/RO.

Por outro lado, temporariamente e em grande medida, atende aos anseios constitucionais, merecendo apenas diminutos ajustes, em sua fisionomia material e, mormente, em sua feição formal (regulamentação normativa em sentido estrito).

A Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, pode ser organizada, para fins didáticos, em 5 (cinco) partes orgânicas²⁴⁰, possuindo, pois, o estabelecimento da integração normativa pelas disposições da Lei Federal n. 9.873/1999, com a previsão da prescrição da pretensão punitiva (a propriamente dita e a intercorrente), a fixação da imprescritibilidade do dano ao erário, tendo-se, ainda, a previsão das causa interruptivas e suspensivas da prescrição²⁴¹ e a revogação da Decisão Normativa n. 5/2016-TCE/RO (que outrora regulamentava o instituto da prescrição

²³⁹ Art. 1º As disposições da Lei n. 9.873/1999 regularão, por analogia, o exercício da pretensão punitiva em face dos atos ilícitos sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas, até que sobrevenha legislação específica sobre a matéria, RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO.** Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁴⁰ As suas orgânicas podem ser topograficamente assim organizadas: 1ª) integração normativa pelas disposições da Lei Federal n. 9.873/1999 (art. 1º); 2ª) previsão da prescrição propriamente dita (art. 2º) e intercorrente (art. 5º); 3ª) causas de interrupção (art. 3º) e de suspensão da prescrição (arts. 4º e 6º); 4ª) imprescritibilidade do dano ao erário (art. 7º); 5ª) revogação da Decisão Normativa n. 5/2016-TCE/RO e definição de um regime de transição (art. 8º).

²⁴¹ “**A diferença essencial entre a interrupção e a suspensão é** que nesta a prescrição continua a correr, computando-se o tempo anteriormente decorrido, enquanto naquela o tempo já escoado fica inutilizado, recontando-se o prazo por inteiro a partir da causa interruptiva”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** p. 557.

no TCE/RO), com a definição de um regime de transição temporal entre a norma revogada e a revogadora.

Quanto à prescrição propriamente dita, o art. 2º dispõe que o poder punitivo (pretensão punitiva) do controle externo do TCE/RO será de 5 (cinco) anos, sendo “contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado”, atendendo-se, dessa maneira, o interesse público de afastar eventuais dúvidas a seu respeito.

O lustro prescricional está em harmonia com os prazos prescricionais²⁴² aplicáveis nas legislações que regem o direito público e o marco inicial (termo *a quo*) da sua contagem adotam a estrutura do princípio da *actio nata*²⁴³, além de ser demonstrada a atualidade da regulamentação²⁴⁴.

Noutro texto normativo, instituiu a possibilidade jurídica de incidência da prescrição intercorrente nos processos de conhecimento de controle externo do TCE/RO (art. 5º) – que poderá ser declarada de ofício pela autoridade julgadora ou a pedido das partes processuais –, quando o procedimento ficar paralisado pelo período superior a 3 (três) anos, sem que haja satisfatória causa jurídica justificadora da estagnação.

O documento citado, prevê, além disso, como dever ética-jurídico, a prospecção da persecução punitiva administrativo-funcional do responsável pela causação da ocorrência da prescrição intercorrente, decorrente da paralisação imotivada do procedimento pelo tempo alhures.

²⁴² “Resultando a prescrição do decurso do tempo, tem de ser fixado o momento inicial e o momento final de seu curso. **Há um dia em que a prescrição começa, e um dia em que opera. O tempo que medeia entre um e outro termo é o prazo da prescrição**”. PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil**. p. 553.

²⁴³ “O art. 189 abre o capítulo, dispondo: “Violado o direito subjetivo, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206.” Adota-se o princípio da *actio nata*, admitindo-se que a prescrição tolhe o direito de ação, ou, mais especificamente, dentro do direito material, a prescrição faz extinguir a pretensão, que é o espelho do direito de ação [...]”. VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. p. 599.

²⁴⁴ Estatutos menos recentes fixam o início do curso do prazo na data em que a autoridade tiver conhecimento do fato. **Nos estatutos mais recentes ou que tenham recebido alteração recente, o início do prazo prescricional é fixado na data do fato**, sendo esta a tendência na matéria. [...]. MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 309.

Noutro ponto, em geral, juridicamente não se justifica o teor do Parágrafo único do art. 5º, o qual determina não incidir a prescrição intercorrente nas hipóteses em que o processo “estiver sobrestado para atender diligência indispensável para o seu deslinde”, pois o perecimento da pretensão pela mencionada prescrição é, ontologicamente, a paralização do processo, independentemente da sua causa fática adjacente. Nessa matéria, Alvim pontua que:

[...] a chamada prescrição intercorrente é aquela relacionada com o desaparecimento da proteção ativa, no curso do processo, ao possível direito material postulado, expressado na pretensão deduzida; quer dizer, é aquela que se verifica pela inércia continuada e ininterrupta no curso do processo por seguimento temporal superior àquele em que ocorre a prescrição em dada hipótese.²⁴⁵

Em linha idêntica de compreensão, arrazoa Alves:

Em se dando o exercício da pretensão e da ação de direito material em juízo, por meio da ação de direito processual, interrompe-se a fluência do prazo material de exercício daquela se ocorre a citação do legitimado passivo, com retroeficácia à data da propositura se feita “no prazo e na forma da lei processual” (art. 202, I, do Código Civil), ou com eficácia a partir da data de sua efetivação, se feita em observância das regras jurídicas do art. 219 do Código de Processo Civil (cp. Art. 219, § 4º).²⁴⁶

Sem embargo, no mesmo ato normativo há previsão de regramento dotado de elevado caráter ético-jurídico, qual seja, que não constitui causa jurídica relevante “para justificar a paralisação a alegação de excesso de trabalho” pelos atores da gestão e impulso dos atos processuais.

No que diz respeito à pretensão jurídico-ressarcitória resultante dos atos provocadores de dano material (dano ao erário) ao Estado de Rondônia e seus respectivos Municípios, o preceito jurídico encartado no art. 7º, sem fazer a distinção em condutas dolosas ou culposas, ordena a imprescritibilidade de pretensão reparatória nos processos de conhecimento de controle externo do TCE/RO, diante da norma constitucional do art. 37, § 5º, da Constituição Federal.

²⁴⁵ ALVIM, José Manoel Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. Vol. 1. 8. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 78.

²⁴⁶ ALVES, Vilson Rodrigues. **Da Prescrição e da Decadência no Novo Código Civil**. São Paulo: Servanda, 3. ed., 2006, p. 93.

Para Rizzardo, Filho e Rizzardo “seria insuportável a convivência, além de gerar insegurança às pessoas, se permanecessem eternamente os efeitos das obrigações contraídas.”²⁴⁷

Dessarte, as pretensões ressarcitórias são exercitáveis pelo Tribunal de Contas, porquanto o permissivo constitucional, encetado no art. 71 da Constituição, preceitua tal competência – além de atribuir às esferas jurídicas e a outras extrajurídicas – e, tal direito subjetivo é decorrente da violação de direitos de natureza patrimonial (isto é, dano patrimonial/dano ao erário/lesão ao patrimônio público) dos entes federativos, por todos aqueles que, por qualquer causa dolosa ou culposa, tenham dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

Nos casos afetos à jurisdição de controle externo, em haja a identificação de condutas ilícitas, perpetradas por jurisdicionado, que tenha repercussão em dano patrimonial em face do ente público, tem-se, de forma obrigatória, em relação ao mesmo fato, duas consequências jurídicas: **a)** imputação do dever de ressarcimento dos valores correspondentes ao dano patrimonial suportado pelo ente público; **b)** multa-sancionatória proporcional ao dano ocasionado ao erário.

Com efeito, nessa hipótese, identificado a lesão ao patrimônio público, deve, em decorrência do princípio da gravitação jurídica (em que o acessório segue a sorte do principal), o Tribunal de Contas imputar o débito (obrigação principal) e, ao mesmo tempo, aplicar a sanção pecuniária proporcional ao dano causado (obrigação acessória), em face do jurisdicionado que perpetrou a conduta danosa ao erário.

No ponto, verticaliza-se a questão posta, quanto à extinção da pretensão jurídica, porquanto se pode verificar uma exceção do aludido princípio da gravitação jurídica, na medida em que, em razão ao mesmo acontecimento, pode haver a extinção do *jus puniendi* (multa proporcional ao dano ocasionado ao erário), em razão da decorrência do lustrro prescricional, e, independentemente dessa

²⁴⁷ RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardissonne. **Prescrição e Decadência**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, e-book.

circunstância fático-jurídica, a imputação do débito, diante da imprescritibilidade do dano patrimonial.

José Afonso da Silva, seguindo essa linha de raciocínio, assim dispõe o seu magistério:

A prescrição fulmina todos os direitos subjetivos patrimoniais, e, normalmente, estende-se aos efeitos patrimoniais de direitos imprescritíveis, porque embora estes, como acima ficou explicado, não se podem extinguir, o mesmo não ocorre com as vantagens econômicas respectivas.

Além desse arranjo jusnormativo, a prognose da instituição das causas interruptivas (art. 3º) e suspensivas (arts. 4º e 6º)²⁴⁸ – correspondente, respectivamente, aos arts. 2º e 3º da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999 – possui alta carga adaptativo-factual para as singulares particularidades da realidade dos procedimentos de controle externo dos órgãos de controle externo, na medida em que renunciou, com menção expressa, institutos e atos jurídicos próprios dos processos afetos a jurisdição especial dos Tribunais de Contas, a saber: conversão

²⁴⁸ Art. 3º Interrompe-se a prescrição de 05 (cinco) anos: I – pela notificação ou citação válidas do responsável no âmbito do Tribunal de Contas, inclusive por meio de edital; II – por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, incidindo uma única vez no processo; III – pela decisão condenatória recorrível no âmbito do Tribunal de Contas; IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito do Tribunal de Contas; §1º No curso do processo, se forem realizadas mais de uma notificação ou citação, haverá nova interrupção da prescrição. §2º Consideram-se atos inequívocos de apuração do fato, entre outros, os seguintes (o que ocorrer primeiro): a) o despacho que ordenar a apuração dos fatos; b) a portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção; c) a determinação do Tribunal de Contas para que o Gestor instaure o processo de TCE (art. 8º da LC n. 154/96); d) a concessão de tutela provisória em qualquer fase processual (art. 3º da LC n. 154/96); e) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial (art. 44 da LC n. 154/96); f) a expedição de Despacho de Definição de Responsabilidade (art. 12, I da LC n. 154/96); g) a elaboração de Relatório Técnico em que tenham sido apontadas irregularidades. §3º A prescrição interrompida recomeça a correr da data do último ato que a interrompeu. §4º Os marcos interruptivos acima estabelecidos também são considerados hipóteses interruptivas dos prazos da prescrição intercorrente. §5º Quando o ilícito sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas também constituir crime, a prescrição da pretensão punitiva reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal. Art. 4º Haverá suspensão da prescrição toda vez que o responsável apresentar elementos adicionais de defesa, ou mesmo quando forem necessárias diligências causadas por algum fato novo trazido pelo jurisdicionado. Parágrafo único. A suspensão da contagem do prazo ocorrerá no período compreendido entre a juntada dos elementos adicionais de defesa ou da peça contendo fato novo até o retorno dos autos ao estágio em que se encontrava. [...] Art. 6º Suspende-se a prescrição durante a vigência do Termo de Ajustamento de Gestão e durante o sobrestamento do trâmite processual determinado pelo Relator ou pelo Tribunal. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

de procedimento em Tomada de Contas Especial; Despacho de Definição de Responsabilidade; determinação para que o Gestor instaure o processo de Tomada de Contas Especial; termo de ajustamento de gestão; “portaria de nomeação de Comissão de Auditoria ou Inspeção”, etc.

Ademais, em razão do surgimento do novo ato normativo infralegal, revogou-se a Decisão Normativa n. 5/2016²⁴⁹ e assim, diante da sucessão de atos normativos no tempo, fixou-se os parâmetros objetivos para um regular o regime de transição entre a norma revogada e a revogadora (art. 8º²⁵⁰), com vistas a se garantir segurança jurídico-social.

A Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO é uma medida administrativo-normativo com eficácia jurídico-processual efêmera, pois ela possui, em sua essência, uma mácula congênita consubstanciada na inconstitucionalidade formal (nomodinâmica), por vício orgânico – a despeito de sua necessidade originária, quanto ao aspecto da eficácia jurídica.

Isso porque, ela é, formalmente, caracteriza como sendo preceito normativo infralegal, que disciplina o instituto da prescrição, porém, materialmente, é qualificada como sendo ato normativo primário. Em contrapartida, de modo diametralmente oposto, a norma constitucional, aplicável ao presente caso, preconiza que a regulamentação do instituo prescrição será feita mediante ato legislativo formal em sentido estrito, consoante determinação consignada na primeira parte do § 5º do art. 37 da Carta Constitucional.

²⁴⁹ Art. 9º Fica revogada a Decisão Normativa n. 005/2016. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁵⁰ Art. 8º A presente Decisão entrará em vigor na data da sua publicação, com efeitos retroativos a 17.8.17, preservando-se as decisões que tenham sido proferidas em conformidade com os entendimentos superados, de modo que: I – incidirá sobre os processos que não tenham transitado em julgado, independentemente da sua autuação ter ocorrido em data anterior ou posterior ao dia 17.8.17; II – não incidirá sobre os processos transitados em julgado antes de 17.8.17, ainda que em sede de recurso de revisão ou petições residuais; III – os entendimentos superados continuarão a servir de parâmetro para o reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva quanto às sanções aplicadas e com transito em jugado formado em momento anterior a 17.8.17. RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

Assim, o seu nascedouro foi amparado pela imprescindibilidade da adoção dessa medida, que ontologicamente dever ser momentânea, diante da sua patente patologia inconstitucional formal.

A sua razão de existir, sob a perspectiva da eficácia jurídica, foi somada a circunstância fático-jurídica da inconstitucionalidade nomodinâmica, por vício orgânico, da Decisão Normativa n. 5/2016-TCE/RO – norma a qual precedeu à Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, no que concerne à regulamentação do instituto da prescrição –, bem como por seu superveniente descompasso material com o atual posicionamento do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança n. 32.201, de Relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso).

Por tudo dito, a Decisão Normativa n. 5/2016-TCE/RO – ainda que, materialmente, tenha promovido notáveis avanços em relação ao instituto em estudo no TCE/RO – possuía, parcialmente, outra anomalia congênita em conteúdo orgânica, qual seja: a inconstitucionalidade material pelo descumprimento da segunda parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal, já que ela possibilitou o alargamento, de modo indireto, dos efeitos jurídicos da imprescritibilidade da pretensão jurídica de controle externo, independentemente de o ilícito administrativo se reputado, ou não, como danoso ao patrimônio público – em outras palavras, infrações formais à legislação pátria poderiam ser, em certas hipóteses, consideradas imprescritíveis, mesmo que não houvesse a categorização do ilícito formal como sendo imprescritível.

É o caso, por exemplo, do texto inscrito no seu art. 3º, § 2º²⁵¹, que determinava que “interrompido o prazo prescricional [...] não voltará ele a correr, até o fim do processo de controle externo, com a superveniência de decisão irreversível”. Isto é, ao prever a interrupção do prazo de prescrição o órgão de controle externo não possuía prazo processual para concluir o procedimento, assim, por esse

²⁵¹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO** Estabelece os prazos prescricionais relativos à pretensão punitiva por infrações sujeitas ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e assevera a imprescritibilidade das pretensões e ações de ressarcimento ao erário por danos decorrentes de irregularidades na gestão do patrimônio público. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-5-2016.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2019.

regramento, no mundo fático e jurídico, seria permitido que processos demorassem décadas para serem concluídos, mesmos de ilícitos de natureza formal, transmudando-os, na realidade, em imprescritíveis.

No que diz respeito à Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, salienta-se que, da mesma forma como do ato normativo infralegal que lhe precedeu, a sua disfuncionalidade formal é gravíssima, por afrontar preceitos basilares da Constituição Republicana.

Somente subsiste a sua eficácia jurídica durante o período, estritamente necessário, para a completude do escoreito devido processo legislativo que disciplinará o fenômeno prescrição no âmbito judicialiforme do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, com o limiar efeito jurídico da vigência da sobredita norma, após proposição normativa pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, aprovação da proposição legislativa pela respectiva Assembleia Legislativa e, finalmente, com a sanção do projeto de lei pelo Governador do Estado, transmudando-o lei em sentido estrito, atendendo-se, pois, às exigências do art. 37, § 5º, da Carta Política Constitucional.

Assim, urge a imperiosa necessidade de os membros da cúpula do Conselho Superior de Administração do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (dado que é da competência privativa do TCE/RO iniciar o processo legislativo que tenha por objeto matéria afeta a sua administração e jurisdição de controle externo²⁵²), providenciar estudos, quanto ao tema pesquisado, com o desiderato de

²⁵² Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 142/2011 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISCIPLINA QUESTÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO E AO FUNCIONAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA AUTONOMIA E DO AUTOGOVERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. MATÉRIA AFETA A LEIS DE INICIATIVA PRIVATIVA DAS PRÓPRIAS CORTES DE CONTAS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA E JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO.** 1. A Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, ao alterar diversos dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, contrariou o disposto nos artigos 73, 75 e 96, II, d, da Constituição Federal, por dispor sobre forma de atuação, competências, garantias, deveres e organização do Tribunal de Contas estadual, matéria de iniciativa legislativa privativa daquela Corte. 2. **As Cortes de Contas do país, conforme reconhecido pela Constituição de 1988 e por esta Suprema Corte, gozam das prerrogativas da autonomia e do autogoverno, o que inclui, essencialmente, a iniciativa privativa para instaurar processo legislativo que pretenda alterar sua organização e funcionamento, como resulta da interpretação lógico-sistemática dos artigos 73, 75 e 96, II,**

propor, o quanto antes, ao Poder Legislativo a regulamentação do fenômeno da prescrição, por meio de ato normativa específico de natureza primária.

A regulamentação normativa, em ato primário, do instituto da prescrição é medida que se impõe, tendo-se, em seu bojo, os seus respectivos contornos jurídicos, com as fixações das balizas do controle temporal dos atos processuais praticados nos procedimentos de controle externo do Tribunal de Contas, propiciando-se segurança jurídica na relação jurídica afeta ao controle externo do TCE/RO.

De qualquer modo, quanto à ausência de regulamentação do instituto da prescrição no âmbito jurisdicional da Corte de Contas do Estado de Rondônia, cabe – além da declaração de inconstitucionalidade formal da Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO, pela via difusa/concreta ou até mesmo pela via concentrada/abstrata – a impetração de mandado de injunção, a ser julgado, originariamente, pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (art. 87, inc. IV, alínea “h”, da Constituição do Estado de Rondônia²⁵³), com a finalidade de declarar o estado de mora legislativa no que diz respeito à regulamentação da matéria, porquanto se concederá mandado de injunção “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e

d, da Constituição Federal. Precedentes. 3. O ultraje à prerrogativa de instaurar o processo legislativo privativo traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência indubitavelmente reflete hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente concretizado. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar 142/2011 do Estado do Rio de Janeiro, confirmados os termos da medida cautelar anteriormente concedida. (ADI 4643, Relator: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 31-05-2019 PUBLIC 03-06-2019). BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.643/RJ**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284643%2E%2E+OU+4643%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6s7sgjy>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁵³ “Art. 87. Compete ao Tribunal de Justiça: [...] IV - processar e julgar originariamente: [...] h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Governador, da Mesa da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas do Estado, dos Prefeitos e da Mesa da Câmara de Vereadores, bem como de órgão, entidade ou autoridade das administrações direta ou indireta, estaduais ou municipais; [...]”. RONDÔNIA. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. **Constituição do Estado de Rondônia**. Disponível em: <file:///C:/Users/mille/Downloads/CE1989_EC134.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2019.

das prerrogativas inerentes [...] à cidadania” (art. 5º, inc. LXXI, CF²⁵⁴).

Os fundamentos a serem colacionados em mandado de segurança são fortes, dado que já se passaram mais de 30 (trinta) anos desde a vigência da norma constitucional em comento (art. 37, § 5º, CF) e há, no Estado de Rondônia, uma verdadeira lacuna normativa a respeito do perecimento da pretensão jurídico-punitiva de controle externo, bem como pela circunstância fática de que o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já promoveu a edição de 2 (dois) atos normativos infralegais regulamentando a matéria (Decisão Normativa n. 1/2016/TCE-RO e Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO).

Agrava-se tal estado de coisas inconstitucionais, eventual recalcitrância consubstanciada na ausência de proposição legislativa, por parte do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ou, havendo a iniciativa legislativa, até mesmo na demora desarrazoada na conclusão do respectivo processo legislativo.

Nesse ponto de vista, cumpre enfatizar, por ser relevante, que assiste razão ao Ministro Celso de Mello que, em seu voto na ADI 4901/DF²⁵⁵, expôs a preocupação de “o desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais graves aspectos da patologia constitucional”, porquanto é inaceitável a desconsideração, pelas instituições republicanas, “da autoridade suprema da Lei Fundamental do Estado”.

Na mesma perspectiva, é a lição de Ponte de Miranda²⁵⁶ que revela os perigos do não-cumprimento da Constituição:

Nada mais perigoso do que fazer-se Constituição sem o propósito de cumpri-la. Ou de só se cumprir nos pontos de que se precisa, ou se entende devam ser cumpridas – o que é pior

²⁵⁴ “Art. 5º *Omissis*. [...] LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania; [...]”. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 ago. 2019.

²⁵⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Min. Celso de Mello na ADI n. 4.901/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotoMinistroCMADI4.901DF.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁵⁶ PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**, tomo 1/15-16, 2. ed., 1970, RT.

[...]. No momento, sob a constituição que, bem ou mal, está feita, o que nos incumbe, a nós, dirigentes, juízes e intérpretes, é cumpri-la. Só assim saberemos a que serviu e a que não serviu, nem serve. Se a nada serviu em alguns pontos, que se emende, se reveja. Se em algum ponto a nada serve – que se corte nesse pedaço inútil. Se algum bem público desserve, que pronto se elimine. Mas, sem cumprir, nada saberemos. Nada sabendo, nada poderemos fazer que mereça crédito. **Não a cumprir é estrangulá-la ao nascer.**

Em consequência, a essência dos magistérios de Pontes de Miranda e de Karls Loewenstein são revestidos de salutar importância ético-jurídico-constitucional, notadamente no seio social, uma vez que, os organismos estruturais do estado, não lhes é dado o direito de desprestigiar as normas constitucionais, ainda que seja norma de eficácia limitada, sob pena de se germinar o, indesejável, fenômeno da erosão da consciência constitucional e malferir o “sentimento constitucional” do seu cumprimento, em razão da vertida crise de inconstitucionalidade vivenciada na Corte de Contas do Estado de Rondônia.

Desse ponto, registra-se que a pesquisa avança para entrelaçar e demonstrar, qual a relação possível entre o instituto da Prescrição, analisado até o presente momento, nesta pesquisa, e o instituto da Sustentabilidade. Assim, trilhando pelas dimensões da Sustentabilidade político-jurídica e da dimensão ética, busca-se descortinar, no tópico seguinte, a relação que imbrica um instituto a outro, revelando a plausibilidade em se perquirir, por meio da Prescrição, a tutela das dimensões referidas.

4.2 – DOS EFEITOS DA APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO JURÍDICA, SOB A FEIÇÃO DAS DIMENSÕES ÉTICA E JURÍDICO-POLÍTICA DA SUSTENTABILIDADE E DA COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA TUTELAR O PRINCÍPIO DA SUSTENTABILIDADE

Dos efeitos decorrentes da regulamentação do fenômeno da prescrição pode-se prospectar, ao menos, uma dupla perspectiva: uma imediata e outra mediata. De imediato, vislumbra-se, a extinção dos processos sem resolução do mérito.

Na outra ponta, de forma mediata, sob a ótica do TCE/RO, é possível se prospectar o aperfeiçoamento da gestão processual; a duração razoável do processo; a evitabilidade da ocorrência da prescrição; a economia de recursos públicos, em razão da atuação a tempo e modo; a atribuição de responsabilidades para os atores participantes nos procedimentos de controle externo; a apuração de responsabilidade daquelas pessoas que deram causa a incidência da prescrição; execução de seus planos de fiscalização – por meio das auditorias e inspeções – constantes no Plano Anual de Auditoria e Fiscalizações; seletividade na atuação institucional; em resumo, eficiência, efetividade e eficiência na sua prestação jurisdicional.

De outra sorte, sob a ótica da sociedade, tem-se, com efeito, que a prescrição se reveste de crucial contribuição, como força indutora, para a concretização da eficiência, da efetividade e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

A prática processual no âmbito jurisdicional da Corte de Contas do Estado de Rondônia, demonstra que, após a regulamentação do instituo da prescrição, exsurgiu-se, como força motriz indutora, uma melhora na gestão prestação jurisdicional nos processos de controle externo do TCE/RO, sob as perspectivas da eficiência, da efetiva e da eficácia. Com efeito, pode-se observar que esses benefícios podem ser classificados em diretos e indiretos, sob o ponto de visto da gestão processual.

Dentre os efeitos indiretos, diante do entrelaçamento das diversas dimensões da sustentabilidade, germinam-se, por consequência, os benefícios, que, por sua vez, podem ser vistos sob uma dúplici classificação, a saber: benefícios diretos e benefícios indiretos, como exemplo, pode-se mencionar as fiscalizações de atos e contratos que sindicam licitações que têm como objeto questões afetas aos aterros sanitários; mobilidade urbana; questões ambientais; fiscalizadas, via de regra, por meio das Auditorias Ambientais e/ou Operacionais promovidas pelas Cortes de Contas.

Nesse contexto, é possível averiguar que o Tribunal de Contas do Estado

de Rondônia, trilha por uma conjuntura que abarca a dimensão da Sustentabilidade ética e jurídico-política dos processos sob sua égide, legando aos seus jurisdicionados uma segurança jurídica desejável por todos. Dessa forma, o princípio da segurança jurídica é de primordial relevância nesse processo:

[...] a segurança jurídica consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.²⁵⁷

Pelo visto, o princípio da segurança jurídica não é um obstáculo para que a Administração Pública mude seu olhar sobre a forma de interpretar as normas vigentes, visto que pode, sempre, buscar a interpretação que melhor atenda aos preceitos constitucionais, sobretudo aos Direitos Fundamentais, entre eles, o Princípio da Sustentabilidade.

No ponto, consigne-se que a ausência de disposição normativa primário – oriunda do competente Poder Legislativo estadual –, regulamentando a matéria, no âmbito jurisdicional do TCE/RO, convola-se em estado de insegurança, ultrajando-se, por conseguinte, o princípio da segurança jurídica e das prioridades constitucionais.

O magistério de Marinoni, Arenhart e Mitidiero são no sentido de assinalar que um dos fundamentos válidos do Estado Constitucional é a segurança jurídica, norma principiológica a qual, no processo, torna-se central na conformação do direito ao processo justo:

O direito à segurança jurídica no processo constitui direito à certeza, à estabilidade, à confiabilidade e à efetividade das situações jurídicas processuais.¹²⁴ Ainda, a segurança jurídica determina não só segurança no processo, mas também segurança pelo processo. Nessa linha, o direito fundamental à segurança jurídica processual exige respeito: (i) à preclusão; (ii) à coisa julgada; (iii) à forma processual em geral; e (iv) ao precedente judicial.²⁵⁸

²⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 133.

²⁵⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de**

Por tais perspectivas, considerando o estado de lacuna normativa e a ordem jurídica, em seu sentido global, entende-se que foi correta a utilização, por parte do TCE/RO, das diretrizes constante no texto normativo da Lei n. 9.873, de 23 de novembro de 1999, consoante entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em precedente persuasivo formado em sua jurisprudência, no que diz respeito ao instituto da prescrição exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A prescrição, entende-se, é instituto jurídico que atinge as pretensões ou ações no universo dos direitos reais, pessoais, oriundos de relações privadas ou públicas, assim, a imprescritibilidade é verdadeira exceção que não deve ser, sem prévia legislação autorizadora, ser aplicada por meio de analogia ou interpretação extensiva. Em aligeirada análise do contexto penal e processual que pune os crimes contra a vida – bem supremo de todo ser humano – verifica-se que estes prescrevem em 20 (vinte) anos, dessa sorte, não parece razoável que os crimes ou danos praticados em face da Administração Pública, percorram caminho que postecipem para a eternidade o poder punitivo estatal.

A materialidade ou concreção do instituto da prescrição no seio da Corte de Contas do Estado de Rondônia, analisada sobre o viés da dimensão jurídico-política da sustentabilidade convola-se em expressivo e relevante legado de respeito aos basilares constitucionais que se irradiam e atingem não apenas a esfera da Administração Pública, mas toda a coletividade, é o que nos leva a crer a análise dos arts. 3º, 170, IV e 225 da CRFB/1988²⁵⁹, com substrato, também, nos escólios do Professor Juarez Freitas²⁶⁰ que compreende a dimensão da sustentabilidade em comento como um princípio jurídico constitucional imediato e diretamente vinculante que modifica a visão global do Direito, endereçado à tutela efetiva dos Direitos Fundamentais concernentes ao bem-estar das gerações presentes e futuras.

A Dimensão ética da Sustentabilidade, também possui imbricação com a

Processo Civil – Teoria do Processo Civil. Vol. 1, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, e-book.

²⁵⁹ BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

²⁶⁰ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 67-71.

temática da prescrição porque, em sua essência, repousa o bem-comum, e este deve ser impositivamente perseguido não apenas pela sociedade civil, mas sobretudo pelo Estado Social de Direito brasileiro, que tem o poder-dever de promover o bem-estar social, conforme insculpido no texto da Carta Política de 1988, nesse cenário, o instituto da prescrição, por meio dessa dimensão, é fonte garantidora de direitos fundamentais.

Por sua vez, Garcia e Garcia ensinam que a Sustentabilidade tem uma dimensão ética “que trata de uma questão existencial, pois é algo que busca garantir a vida, não estando simplesmente relacionada à natureza, mas a toda uma relação entre o indivíduo e do ambiente a sua volta”, nessa seara, a sustentabilidade está presente em todas as esferas do cotidiano, exigindo de todos – Estado e sociedade – postura proativa para concretude dos seus reflexos e efeitos.

Dessa maneira, a pesquisa aponta que a prescrição, sob o viés da sustentabilidade, contribui para a efetividade da prestação jurídico-administrativa exercida pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, visando à duração razoável do processo, pois a segurança jurídica proporcionada, na correta aplicação do instituto, viabilizará uma adequada coordenação procedimental.

Isso porque a duração razoável do processo, somado aos princípios da segurança jurídica e da sustentabilidade, constituem peça fundamental para promover e manter a confiança social na efetividade da ordem jurídica exercida pelos Tribunais de Contas, extirpando-se, dessa forma, o indesejado sentimento comum das pessoas no sentido de que justiça lenta é justiça negada.

Em referido horizonte, giza-se, a aplicação da prescrição, por todos os fundamentos consignados nesta pesquisa e descortinados pela análise da vasta gama de jurisprudência pertinente, legislação e processos correlatos estudados por este pesquisador, coopera para uma melhora na prestação jurídico-administrativo dos processos do Tribunal de Contas, aperfeiçoando-se, assim, a gestão processual, de maneira mais eficiente, eficaz e efetiva, para que se tenha a solução integral do mérito, no tempo estritamente necessário e razoável e observando-se, por consectário lógico, os princípios básicos da sustentabilidade e suas vertentes,

possibilitando, desse modo, indiretamente, reais benefícios para a administração pública, de modo a incrementar, mediatamente, na melhoria dos serviços públicos prestados para a sociedade.

Ainda sobre a dimensão ética, registra-se que, quando o Tribunal de Contas atua, a tempo e modo, sobre a perspectiva da prescrição, há uma tutela, ainda que indireta, do bem comum, porque ser ético, também importa em promover o bem comum, dessa forma, sempre as Cortes de Contas agirem como protagonistas das disposições constantes no art. 70 e 71 da CRFB/1988, Regulamentando as balizadas da prescrição, não permitindo a sua consumação, estarão visando à realização do bem comum, fato este que, certamente, repercuta positivamente na sociedade.

Por essa lente, a existência do Tribunal de Contas, por sua própria natureza, pressupõe atuação concreta no mundo da vida, a fim que justifique, ontologicamente, a sua razão de ser no âmbito das instituições republicanas.

O malferimento ocasionado ao bem jurídico tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio, sob a perspectiva de controle externo, deve ser balizado para o leito dos cânones legal, com a atuação tempestiva dos Tribunais de Contas, inclusive, ser for o caso, com o correspondente sancionamento, sob pena de a Corte de Contas, não o fazendo (inclusive dando causa a incidência da prescrição), violar, como autêntico coadjuvante, o bem jurídico outrora prejudicado pelo transgressor infracional.

Essa violação por parte de entidade pública de controle exógeno, caso existente, é aética e inconstitucional. Entretanto, sucede-se um cenário ainda mais grave, na medida em que a Corte de Contas – além daquela postura infracional – também incorrerá em ofensa aos preceitos constitucionais consubstanciados na conspurcação da justa expectativa dos cidadãos que criaram o Estado – e suas respectivas instituições – e delegaram parcela dos seus poderes aos Tribunais de Contas.

O conjunto de modos de proceder, negligentemente, dos agentes públicos

e dos organismos institucionais, por períodos prolongados, que, inconvenientemente, terminem por germinar os efeitos da prescrição, mediante o sepultamento da pretensão jurídica, qualificam-se como comportamentos antiéticos e antijurídicos, que afetam o arranjo preconizado no Estado de Direito e colocam em dúvida a sua real necessidade de subsistência factual no sistema jurídico.

Tem-se, desse modo, que se prestigiar a qualidade especial da jurisdição de controle externo prestadas pelos Tribunais de Contas e, assim, melhor gerir os processos de alçada, com o intuito de garantir a razoável duração do processo, evitando-se a incidência da prescrição – em razão da prestação jurisdicional tardia –, porquanto processo justo é aquele que tem a duração estritamente necessária, na sua justa medida, para a completa e esmerada atividade satisfativa do ciclo processual de controle externo.

No mesmo espírito ético, o constrangimento legal, por meio da perseguição da suposta prática do ilícito administrativo, dever ser justa e equânime, não podendo, em vista disso, ser negada o cerne do provimento da atividade jurisdicional, sob o subterfúgio, por via colateral, do perecimento da pretensão jurídica a cargo do Tribunal de Contas.

O pacto federativo decorrente da formação do Estado Brasileiro exige que suas instituições republicanas – o que se inclui o Tribunal de Contas –, cada um a seu modo e com a parcela funcional do poder a seu encargo, promovam a realização do bem comum para a sociedade.

Essa conclusão é fenomenologicamente lógica, pois a sociedade é o epicentro de onde emana todo o poder que sustenta a máquina estatal, ao mesmo tempo, figura como a principal destinatária final, dos serviços prestados por aquelas estruturas orgânicas constituídas. Para Venosa ainda que superficialmente a Prescrição possa parecer injusta, seus benefícios sociais são bastante concretos:

Num primeiro contato, e para os não iniciados na ciência jurídica, a prescrição pode parecer injusta, pois contraria o princípio segundo o qual quem deve e comprometeu-se precisa honrar as obrigações

assumidas. Contudo, como pretendemos demonstrar, a prescrição é indispensável à estabilidade das relações sociais [...].²⁶¹

Em Didier Jr., a prescrição não conduz apenas à ordem e à segurança, mas aos próprios fundamentos da ética e da política:

[...] a preclusão não serve somente à ordem, à segurança e à duração razoável do processo. Não se resume à condição de mera mola impulsora do processo. **A preclusão tem, igualmente, fundamentos ético-políticos, na medida em que busca preservar a boa fé e a lealdade no itinerário processual. A preclusão é técnica, pois, a serviço do direito fundamental à segurança jurídica, do direito à efetividade** (como impulsora do processo) **e da proteção à boa-fé.** É importante essa observação: como técnica, a preclusão deve ser pensada e aplicada em função dos valores a que busca proteger. [...]. É ele (preclusão) que permite que o processo se desenrole progressivamente de forma ordenada, segura, coerente, rumo ao seu destino final.²⁶² (Destacou-se)

Esse instituto jurígeno da prescrição, se bem utilizado, pode ser considerado, sob as balizas da sustentabilidade ética²⁶³ e jurídico-política²⁶⁴, como significativo instrumento de promoção da razoável duração do processo, contribuindo-se, assim, com uma melhora na gestão processual eficiente, eficaz e efetiva, para que se tenha a solução integral do mérito, justa e efetiva.²⁶⁵

A materialidade ou concreção do instituto da prescrição no seio da Corte de Contas do Estado de Rondônia, analisada sobre o viés da dimensão jurídico-política da sustentabilidade convola-se em expressivo e relevante legado de respeito aos basilares constitucionais que se irradiam e atingem não apenas a esfera da Administração Pública, mas toda a coletividade, é o que nos leva a crer a análise dos arts. 3º, 170, IV e 225 da CRFB/1988, com substrato, também, nos escólios do Professor Juarez Freitas que compreende a dimensão da sustentabilidade em comento como um princípio jurídico constitucional imediato e diretamente vinculante

²⁶¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. Vol. 1. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013, e-book, p. 89.

²⁶² DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 419.

²⁶³ EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 75.

²⁶⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

²⁶⁵ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Processo Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 19. ed. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2017.

que modifica a visão global do Direito, endereçado à tutela efetiva dos Direitos Fundamentais concernentes ao bem-estar das gerações presentes e futuras.

Para Silva, Queiroz e Dolfini a Prescrição é considerada:

[...] como instrumento voltado à consecução do princípio da segurança jurídica; e, via de consequência, da dignidade da pessoa humana, o qual visa assegurar que as demandas dos indivíduos sejam apreciadas, dentro de período razoável, para a proteção deles contra os arbítrios do Poder Estatal, vedando-se a eternização do direito de punir.²⁶⁶

A Prescrição, como manifestação dos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, assume estatura de elemento orgânico-fundamental do Estado Democrático de Direito. Nesse panorama, a dimensão jurídica informa que a Sustentabilidade é um direito de cada cidadão, devendo, portanto, o estado, sob a perspectiva da verticalização, e o particular na horizontalização, promovê-lo. Nessa assentada, Freitas leciona que:

Esse plexo de mudanças brota, por assim dizer, não de uma vaga “norma intersticial”,¹⁴¹ como diria Lowe, mas de um princípio jurídico,¹⁴² vinculante em sentido forte, endereçado, direta e imediatamente, à tutela efetiva dos direitos relativos ao bem-estar duradouro das atuais gerações, sem prejuízo do bem-estar das gerações futuras, incidindo sobre o sistema inteiro, **a exigir destacadamente o resguardo dos seguintes direitos fundamentais: [...] (g) o direito ao processo judicial e administrativo com desfecho tempestivo e a melhor definição cooperativa das competências,**¹⁴⁹ numa postura realmente dialógica e preferencialmente conciliatória, dadas as limitações do método tradicional de comando e controle;¹⁵⁰ [...] **(j) o direito à boa administração pública,** com a indeclinável regulação das atividades essenciais e socialmente relevantes, à vista de que o Estado Sustentável guarda comprovada relação com o bem-estar.²⁶⁷

De uma forma geral, exsurge como legítimo e, dessa maneira, aceitável que haja uma natural demora no processamento e julgados dos processos de controle externo, desde que seja proporcional, isto é, nunca de forma ilimitada, sob

²⁶⁶ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.** Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 72.

²⁶⁷ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao Futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, pp. 73, 75 e 76.

pena de ofensa ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, inc. LXXVIII, CRFB/1988²⁶⁸ c/c art. 8, item 1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos²⁶⁹).

Ocorre que, a demora desarrazoada caracteriza-se como evidente constrangimento ilegal ao polo passivo da demanda de controle externo e, em seu âmago, como negativa de prestação jurisdicional pelos Tribunais de Contas, dado que “processo devido é, pois, processo com duração razoável”²⁷⁰.

Sob tais perspectivas, no contemporâneo sistema jurídico vigente, a duração prolongada, abusiva e nada razoável do procedimento de Controle Externo, ofende profundamente o postulado da dignidade da pessoa humana, que representa significativo vetor interpretativo, verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional.

Com efeito, o excesso de prazo, quando imputável exclusivamente ao aparelho orgânico da Corte de Contas – não derivando, portanto, de qualquer fato procrastinatório atribuível ao jurisdicionado –, traduz-se situação de anomalia que compromete a efetividade do objeto perquirido no bojo da relação processual estabelecida nas Cortes de Contas.

Não se quer dizer que, como reflete Didier Jr.²⁷¹, exista “um princípio da celeridade”, pois o que a constituição concebeu foi o princípio da duração razoável do processo, visto que “o processo não tem de ser rápido/célere: o processo deve

²⁶⁸ Art. 5º. *Omissis*. [...] LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. (Incluído pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004). BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

²⁶⁹ Artigo 8 - Garantias Judiciais - 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. BRASIL. Planalto. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

²⁷⁰ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. Vol. 1. 18. ed. Salvador: Juspodivm, 2015, p. 95.

²⁷¹ DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. p. 96.

demorar o tempo necessário e adequado à solução do caso submetido ao órgão jurisdicional”.

Como exemplo de balizadas da duração razoável do processo, Fredie Didier Jr.²⁷² descortina que a Corte Europeia dos Direitos do Homem procedeu à criação de 3 (três) critérios objetivos, respeitadas as particularidades de cada conjuntura fática, para se apurar “se a duração do processo é, ou não, razoável”, a saber: **a)** “a complexidade do assunto”; **b)** “o comportamento dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa no processo”; **c)** “a atuação do órgão jurisdicional”.

O Autor acrescenta, acertadamente, que, no Brasil, além dos vertidos critérios, há que se acrescentar, como critério avaliativo, “a análise da estrutura do órgão judiciários”.

A prescrição, desse modo, qualifica-se como direito fundamental de primeira dimensão – porquanto atua como fator limitativo do poder punitivo estatal –, e, como tal, está albergada pelo espírito enraizado nas cláusulas pétreas, pelo simples fato do Poder Constituinte Originário ter lhe tratada como direito individual, conforme dispõe o art. 60, § 4º, inc. IV, CRFB/1988.²⁷³

Nessa perspectiva, é importante assinalar que o instituto prescricional – como forma da extinção do direito de punir do estado, ou seja, a perda do *jus puniendi* estatal –, caracteriza-se partícula pertencente ao elemento limitativo da constituição²⁷⁴, na medida em que baliza e, ao mesmo tempo, limita o exercício das pretensões punitivo-estatais.

²⁷² DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. p. 95.

²⁷³ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV - os direitos e garantias individuais. BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

²⁷⁴ **(2) elementos limitativos, que se manifestam nas normas que consubstanciam o elenco dos direitos e garantias fundamentais:** direitos individuais e suas garantias, direitos de nacionalidade e direitos políticos e democráticos; **são denominados limitativos porque limitam a ação dos poderes estatais e dão a tônica do Estado de Direito;** acham-se eles inscritos no Título II de nossa Constituição, sob a rubrica Dos Direitos e Garantias Fundamentais, excetuando-se os Direitos Sociais (Capítulo II), que entram na categoria seguinte; [...]. SILVA. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 44.

Desse modo, não há respaldo jurídico para o exercício da pretensão punitiva sem tempo para o deslinde, que, em verdade, dependo do seu decurso temporal, pode-se, inegavelmente, prejudicar o pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, que tem sua estatura salvaguardada na Constituição Cidadã.

Assim, é ônus do órgão acusador terminar, a tempo e modo, o exercício de sua pretensão punitiva, não podendo, desse modo, o exercício do ônus acusatório ser invertido e, assim, ser atribuído, ainda que de forma indireta, ao polo passivo da demanda de controle externo, por imperativo ético-jurídico, até porque, em tese, é o polo mais franco da relação jurídico-processual estabelecida.

Essa relação jurídico-processual formada, em razão da norma consignada no princípio da segurança jurídica deve, peremptoriamente, ter prazo fatal para o seu exercício, com a finalidade de se estabilizar as relações jurídico-sociais e não ser transformada, via transversa/obliquas, em pretensões imprescritíveis.

Se, por um lado, é poder-dever do estado exercer a sua pretensão punitiva, por outro, exsurge o direito subjetivo do jurisdicionado ser julgado em condições temporais minimamente razoáveis, sob pena da incidência do instituto da prescrição.

Destarte, nas relações jurídico-obrigacionais, notadamente no Direito Civil, tem-se aplicabilidade o princípio da boa-fé objetiva, afeto aos comportamentos das partes, que, no objeto investigado, ressaí o seu subprincípio da proibição de comportamentos contraditórios (*venire contra factum proprium*). Logo, se o estado iniciou a sua pretensão punitiva, deve, do mesmo modo, terminá-la em tempo preestabelecido no direito de regência, sob pena de afronta ao princípio em apreço, dado que a atitude inicial do estado germinou a expectativa legítima de o acusado ser julgado ou ver a prescrita a pretensão punitiva em que está sujeito.

Nenhum direito é absoluto. Nem mesmo a supremacia do interesse público e o da indisponibilidade do interesse público tem o condão de tornar ineficaz essa regra de hermenêutica básica. É um direito subjetivo do cidadão-jurisdicionado ver a atuação tempestiva, a tempo e modo, do Tribunal de Contas no deslinde da

causa submetida a sua apreciação, sob a competência dos Tribunais de Contas.

Há que se considerar ainda, por ser de relevo, que o tema da prescrição, como faceta dos processos de controle externo dos Tribunais de Contas, tem forte influência na dimensão social, visto que a forma do preceder *interna corporis*, no bojo desses procedimentos, tem um impacto, positivo ou negativo, no desenvolvimento social sustentável da sociedade.

A escorreita atuação protagonizada pelos Tribunais de Contas, a tempo e modo, repercute, decisivamente, em ações efetivas que visam melhorar a qualidade de vida da população, uma vez que os referidos órgãos de controle externo da Administração Pública, atuando tempestivamente, em seus procedimentos de controle externo – sob o signo das perspectivas da direção, da avaliação e do monitoramento das prioridades constitucionais, consubstanciadas nas políticas públicas encetadas pela função administrativa estatal – contribuirá, decisivamente, para diminuir as desigualdades sociais, ampliar os direitos fundamentais e, desse modo, garantir a prestação de serviços públicos essenciais, notadamente aqueles jungidos aos da segunda dimensão dos direitos fundamentais a exemplo da educação, saúde, segurança pública, entre outros, conducentes ao exercício da cidadania, os quais o Estado-Administração, sob o signo do Pacto Social-Federativo celebrado se obrigou a prestá-los, com um mínimo de qualidade indispensável a uma vida digna (mínimo vital), visto que é instituto afeto ao princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

É cediço que, conforme ensina Freitas,²⁷⁵ as diversas dimensões da sustentabilidade (ética, jurídico-política, ambiental, social e econômica) entrelaçam-se e constituem-se “mutuamente, numa dialética da sustentabilidade, que não pode, sob pena de irremediável prejuízo, ser comprida”. Assim, todas as dimensões encontram-se influenciadas mutuamente e recebem, por isso mesmo, reciprocamente os influxos, umas em relação às outras.

Com efeito, a degradação ambiental, por exemplo, pode estar associada a

²⁷⁵ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao Futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 77.

má gestão/prestação dos serviços públicos – até porque, não por acaso, o estado atua na ordem econômica por meio de suas empresas estatais – e, por via de consequência, pela atuação intempestiva dos Tribunais de Contas.

Tal corresponsabilidade, recai sobre o Tribunal de Contas, na medida em que, por vezes, demoram inúmeros anos para analisarem o objeto de sua prestação jurisdicional, ocasionado, por conseguinte, a prescrição das pretensões punitivas e, junto com elas, a perda da oportunidade de proceder ao escorreito julgamento, com resolução do mérito, das fiscalizações empreendidas, que – além de ter sido dispendido inúmeros recursos públicos para as suas consecuições – findam por deixar de orientar os gestores públicos, a respeito do entendimento do Tribunal, no que se refere à temática submetida a seu exame.

Ensina Freitas²⁷⁶, que o princípio da sustentabilidade, em suas múltiplas dimensões, impõe “uma autêntica transformação do estilo de vida” – o que se pode acrescentar, as posturas das instituições republicanas, com o apoio dos órgãos de controle externo – “em todos os aspectos, como parte do projeto maior de religação (mantidas as diferenças) dos seres vivos e da afirmação da responsabilidade compartilhada”.

Dessa feita, tem-se que as dimensões jurídico-política e ética da Sustentabilidade, relacionam substancialmente com o instituto da Prescrição a tal ponto, que se convolam em força motriz indutora da eficiência, efetividade e eficácia da melhoria dos serviços prestados pela Administração Pública à sociedade em geral.

A assertiva acima, pode ser melhor apreendida à luz dos escólios de Silva, Queiroz e Dolfini, que após minudente pesquisa do instituto da Prescrição nas entranhas administrativas do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, aduziram que:

[...] conclui-se que a prescrição contribui para obstar a busca por resultados infrutíferos; e, longe de fragilizar a atuação dos Tribunais

²⁷⁶ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade. Direito ao Futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 78.

de Contas, a positivação e a aplicação desse instituto jurídico refletirá na apreciação dos processos de forma célere, eficiente e dentro de prazo razoavelmente determinado na forma do direito legislado, principalmente no seio daquelas Cortes de Contas que já implementaram o sistema informatizado do processo eletrônico, tal como o TCE/RO.²⁷⁷

A pesquisa dos autores acima revela que a Prescrição contribui, com margem significativa de assertividade, para obstar a busca por resultados que sejam infrutíferos, e que, ao contrário do que se possa pensar, o instituto da Prescrição não fragiliza a atuação das Cortes de Contas, pelo contrário, reflete maior eficiência e conduz a uma maior celeridade processual, legando vertiginosa credibilidade ao órgão de controle e robustez ao texto do art. 5º, LXXVIII, da CRFB/1988.

²⁷⁷ SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <<http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>>. Acesso em: 3 ago. 2019, p. 74.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho acadêmico perquiriu como objeto de pesquisa a análise e a aplicabilidade do instituto da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente), sob as dimensões ética e jurídico-política da sustentabilidade, nos processos existentes no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, *locus* empírico, eleito para o desenvolvimento da pesquisa acadêmica. Os resultados revelaram expressiva atuação das Cortes de Contas, voltada para a garantia do Direito Fundamental à Sustentabilidade, em especial, por suas dimensões jurídico-política e ética.

O ponto central da pesquisa, portanto, cinge-se, sob a perspectiva das dimensões ética e jurídico-política (campo processual) da sustentabilidade, a possibilidade jurígena da (in)aplicabilidade do instituto jurídico da prescrição da pretensão jurídica na esfera da atuação jurisdicional do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e os impactos da utilização desse instituto jurídico nas suas relações jurídico-processuais, com destaque para os efeitos endoprocessuais e extraprocessuais das ações de controle externo.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por meio da sua aparelhagem estrutural, vem recepcionando o instituto da Prescrição como mecanismo que dialoga com o Princípio da Sustentabilidade e busca tutelar aludido Direito Fundamental. Como resultados da pesquisa, de forma geral e específica, observa-se o seguinte:

Da análise do instituto da prescrição da pretensão punitiva (propriamente dita e intercorrente), na alçada do Direito Administrativo Sancionador, exercida pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia extrai-se que referida Corte de Contas vem, pioneiramente, acolhendo o instituto da Prescrição em seus julgados, em inovadora interpretação do texto constitucional e normas pertinentes a Corte de Contas;

Identificou-se que a aplicabilidade da prescrição da pretensão punitiva

(propriamente dita e intercorrente), no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, vem contribuindo para a consecução de uma razoável duração dos Processos de Contas;

Relacionou-se, conforme demonstrado no Capítulo 4, que a prescrição, sob a lente a sustentabilidade ética e jurídico-política, é capaz de promover maior eficiência, eficácia e efetividade à Administração, propiciando melhoria nos serviços públicos prestados para a sociedade;

Averiguou-se que vulnerado o direito, nasce, como consectário lógico, a pretensão jurídica, sendo que, em regra, o ordenamento jurídico pátrio prevê que esse direito subjetivo é perecido pela prescrição e que somente em casos excepcionalíssimos a legislação de regência possibilita, de forma taxativa, a sua imprescritibilidade.

Observou-se que – nos processos de conhecimento a cargo dos Tribunais de Contas, inclusive o do Estado de Rondônia –, a vertida pretensão jurídica possui duas dimensões, isto é, a pretensão punitiva (*jus puniendi*) e a pretensão ressarcitória. A primeira (pretensão ressarcitória) decorre da prática de ilícitos administrativos que tenham repercussão no patrimônio dos entes federativos (dano patrimonial/material). A segunda (pretensão punitiva) ocorre quando houver a prática de ilícito administrativo de natureza formal, ou seja, sem repercussão no patrimônio público.

Nessa perspectiva, apurou-se que, na esfera jurisdicional dos órgãos de controle externo, o decurso do tempo aliado a inércia do órgão de controle externo pelo período de tempo fixado na legislação finda por ocasionar a fulminação da pretensão punitiva pela incidência da prescrição, quando houver infração formal ao direito legislado. A pretensão ressarcitória, de outro lado, seria imprescritível, por expresso permissivo constitucional.

A pesquisa findou por corroborar a hipótese inicial quanto a suposição de que a norma jurídica inscrita na Lei n. 9.873/1999²⁷⁸ estabelece o prazo de

²⁷⁸ BRASIL. Planalto. **Lei n. 9.873 de 20 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para

prescrição (propriamente dita e intercorrente) para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, confirmando que, à luz das dimensões ético e jurídico-política, a citada lei convola-se em veículo normativo que deve disciplinar a prescrição nas alçadas do processo de controle externo dos Tribunais de Contas, porquanto, resta desarrazoado e desproporcional, eventual perpetuação da pretensão punitiva Estatal que pretenda, teratologicamente, punir *ad aeternum*.

Como sugestão, aponta-se a necessidade das Cortes de Contas de todo o Brasil, despertarem para a necessidade de discutir o instituto da Prescrição com o *animus* de acolher, juridicamente, sua aplicação, para dessa forma colher seus efeitos, viabilizados pela concretude das dimensões jurídico-política e ética da Sustentabilidade.

Ressalta-se ainda, que o presente trabalho acadêmico é o resultado de um recorte da temática eleita, não há, dessa forma, a pretensão de esgotar o assunto colacionado, mas tão somente em auxiliar, com aportes teóricos e o descortinamento dos achados colhidos e aferidos pelo pesquisador. Verifica-se, portanto, a necessidade da continuidade da pesquisa, para que possa subsidiar e fomentar, inclusive, a possibilidade de outros Tribunais de Contas brasileiros, a legar para seus jurisdicionados o instituto da Prescrição, sob o farol da Sustentabilidade.

Referente à metodologia, utilizou-se o método indutivo com a pesquisa bibliográfica e documental.

o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm>. Acesso em 13 mai. 2018.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ACHKAR, Azor El. **Auditoria Operacional Ambiental: Instrumento para Efetivação do Direito Fundamental ao Meio Ambiente**. Revista Controle, Belo Horizonte, v. 9, n. 2, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=242784>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

ALVES, Vilson Rodrigues. **Da Prescrição e da Decadência no Novo Código Civil**. São Paulo: Servanda, 3. ed., 2006.

ALVIM, José Manoel Arruda. **Manual de Direito Processual Civil**. Vol. 1. 8. ed. São Paulo: RT, 2003.

ARAÚJO, Geraldino Carneiro de; BUENO, Miriam Pinheiro; SOUSA, Adriana Alvarenga de; MENDONÇA, Paulo Sérgio Miranda. **SUSTENTABILIDADE EMPRESARIAL. Conceito e Indicadores**. III CONVIBRA – 24 a 26 de novembro de 2006.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BARBOSA, Rui. **Exposição de Motivos de Rui Barbosa sobre a Criação do TCU**, v. 30, n. 82. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, 1999. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/issue/view/52>>. Acesso em: 26 jul. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas. Limites e possibilidades da Constituição Brasileira**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Luís Roberto. **A Prescrição Administrativo no Direito Brasileiro, antes e depois da Lei n. 9.873/1999**. Salvador: Revista Diálogo Jurídico. Ano I, Volume I, 2001.

BERCOVICI, Gilberto. **A Problemática da Constituição Dirigente: Algumas Considerações sobre o Caso Brasileiro**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 142, 1999.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Teoria geral do direito civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Rio, 1980.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 13. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BODNAR, Zenildo; FREITAS, Vladimir Passos de; SILVA, Kaira Cristina da. **A epistemologia interdisciplinar da sustentabilidade: por uma ecologia integral**

para a sustentação da casa comum. Revista Brasileira de Direito, 12(2): 59-70, jul.-dez. 2016 - ISSN 2238-0604.

BOSSELMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança.** Tradução de Phillip Gil França. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Planalto. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891,** de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 24 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL. Planalto. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890**. Crêa um Tribunal de Contas para o exame, revisão e julgamento dos actos concernentes á receita e despesa da Republica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/1851-1899/D00966-A.html>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/5172.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/8443.htm>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/9784.htm>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 9.873 de 20 de novembro de 1999**. Estabelece prazo de prescrição para o exercício de ação punitiva pela Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9873.htm. Acesso em: 13 mai. 2018.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Planalto. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 04 ago. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 633 do STJ**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/docs_internet/SumulasSTJ.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.077/SE**. Relator Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2016, Acórdão Eletrônico DJe-168. Publicado em 01-08-2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000261416&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.643/RJ**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%284643%2E%2E+OU+4643%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6s7sgyj>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Decisão Monocrática do Min. Celso de Mello no RE 682.011/SP**. (RE 682011, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 08/06/2012, publicado em DJe-114 DIVULG 12/06/2012 PUBLIC 13/06/2012). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000127118&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 24.448/DF**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28A+IN%C9RCIA+DA+CORTE+DE+CONTAS%2C+POR+SETE+ANOS%2C+CONSOLIDOU+DE+FORMA+POSITIVA%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6cupp6h>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 25.552/DF**. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2825552%2ENUME%2E+OU+25552%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y6j2t9pf>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 32.201/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%2832201%2ENUME%2E+OU+32201%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/qbvsvl5>>. Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **MS 33.340/DF**. Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 26/05/2015, Processo Eletrônico DJe-151. Publicado em 03-08-2015. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=307284475&ext=.pdf>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 729.744/MG**. (Rcl 14155 MC-AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 20/08/2012, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-165 DIVULG 21/08/2012 PUBLIC 22/08/2012) Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000260308&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 848.826/CE**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000260324&bas>>.

e=baseAcordaos>. Acesso em: 1 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 852.475/SP**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28852475%20ENOME%2E+OU+852475%20EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/yyvcq3q6>>. Acessado em 29 jul. 19.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n. 278 do TCU**. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 3 do STF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1191>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Min. Celso de Mello na ADI n. 4.901/DF**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/VotoMinistroCMADI4.901DF.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 374/2017-Plenário**. Relator: Bruno Dantas. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECONADA-36410/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 10.364/2017-Segunda Câmara**. Relator: Marcos Bemquerer. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/prescri%25C3%25A7%25C3%25A3o/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/22/sinonimos%3Dtrue?uuid=482eb7a0-acda-11e9-9de7-e7adc3631353>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.282/2019-Plenário**. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada/*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECONADA-74028/score%20desc,%20COLEGIADO%20asc,%20ANOACORDAO%20desc,%20NUMACORDAO%20desc/0/sinonimos%3Dtrue>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.469/2019-Plenário**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3.306/2019-Segunda Câmara**. Relator: Ministro Aroldo Cedraz, julgado em 14/05/2019. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A3306%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=4a726a00-b736-11e9-8309-a7214f886103>. Acesso em: 5 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Resolução-TCU n. 246, de 30 de novembro de 2011**. Regimento Interno do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2 de janeiro de 2015 - Ano XLVIII - n. 1. Disponível em: [file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/990616/Downloads/regimento%20(3).pdf). Acesso em 01.06.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Súmula n. 282 do TCU**. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/jurisprudencia-selecionada>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRITTO, Carlos Ayres. **O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas**. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, n. 9, dezembro, 2001. Disponível em: http://direitopublico.com.br/pdf_9/DIALOGO-JURIDICO-09-DEZEMBRO-2001-CARLOS-AYRES-BRITTO.pdf. Acesso em: 13 mar. 2018.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional**. Revista de Estudos Politécnicos Polytechnical Studies Review, vol. VIII, n. 13, 2010. Disponível em: www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/tek/n13/n13a02. Acesso em: 16 abr. 2018.

CAPRA, Fritjof. **As Conexões Ocultas: Ciência para uma vida sustentável**. Tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Cultrex, 2005.

CARVALHO, Lucas Borges de. **Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 231:193-216, jan/mar 2003.

CARVALHO FILHO. José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017, e-book.

CASTARDO, Hamilton Fernando. **O Tribunal de Contas no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Campinas: Millennium, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

CHIAVENATO, Júlio. **O massacre da Natureza**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2005.

COIMBRA. Wilber Carlos dos Santos. **A Evolução do Constitucionalismo no Brasil e a Atuação Contemporânea dos Tribunais de Contas**. Revista Eletrônica Direito e Política. ISSN 1980-7791. v. 10. n. 3. 2015.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. II: teoria do ato administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico] / Paulo Márcio Cruz, Zenildo Bodnar; participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí : UNIVALI, 2012. ISBN 978-85-7696-094-2 (e-book). Disponível em: <<http://www.univali.br/ppcj/ebook>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **O novo paradigma do Direito**. Porto Alegre RECHTD/UNISINOS. RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito, v. 3, 2011.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Processo Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 19. ed. Vol. 1. Salvador: Juspodivm, 2017.

EMERY, Emerson Baldotto. **Desenvolvimento sustentável: Princípio da Eficiência em procedimentos licitatórios**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FAGUNDES, Seabra. **O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. 15. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

FARIAS, Márcia. **Tendências do controle externo nos Estados Unidos**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 3, 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tomada de Contas Especial: desenvolvimento do processo na Administração Pública e nos Tribunais de Contas**. 7. ed. ver., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Juspositivismo crítico y democracia constitucional**. Tradução de Lorenzo Córdova y Pedro Salazar. Isonomía, n. 16, 2002.

FERRER, Gabriel Real. **Calidad de vida, medio ambiente, sostenibilidad y ciudadanía. Construimos juntos el futuro?** Revista NEJ — Eletrônica.

FIGUEIREDO, Antonio Borges de; MARTINS, Alan. **Prescrição e decadência no direito civil**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

FOLADORI, Guillermo. **Avances y límites de la sustentabilidad social. Economía, Sociedad y Territorio**, vol. III, núm. 12, julio-dici, El Colegio Mexiquense, A.C. - Toluca, México, 2002.

FREITAS, Juarez. **Direito constitucional à democracia**. In: FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson V. (Orgs.). *Direito à democracia: ensaios transdisciplinares*. São Paulo: Conceito, 2001.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: Direito ao futuro**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, Thiago Pereira de. **Sustentabilidade e as contratações públicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. **Dimensão Econômica da Sustentabilidade: uma análise com base na economia verde e a teoria do decrescimento**. *Veredas do Direito*, Belo Horizonte, v.13, n. 25. Janeiro/Abril de 2016.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GARCIA, Heloíse Siqueira. **Dimensão social do princípio da sustentabilidade: Uma análise do mínimo existencial ecológico**. In: SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes de; GARCIA, Heloíse Siqueira. (orgs.). *Lineamentos sobre sustentabilidade segundo Gabriel Real Ferrer*. Dados eletrônicos. Itajaí: UNIVALI, 2014.

GOMES, Ademar Martins Bento. **A trajetória dos Tribunais de Contas: estudos sobre a evolução do controle externo da administração pública**. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2002.

GUALAZZI, Eduardo Lobo Botelho. **Regime Jurídico dos Tribunais de Contas**. São Paulo: RT, 1992.

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da administração pública e os Tribunais de Contas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

GUERRA, Evandro Martins. **Competências constitucionais dos Tribunais de Contas**. *Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 7, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=7091>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

JAMIESON, Dale. **Ética e meio ambiente: uma introdução**. Tradução de André Luiz de Alvarenga. São Paulo: SENAC, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *e-book*.

HESPANHA, António Manuel. **As vésperas do Leviathan: instituições e poder político, Portugal (século XVII)**. Coimbra: Almedina, 1994.

KRELL, Andreas Joachim. Comentário ao artigo 225, §1º. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.)

Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

LEAL, Antônio Luís Câmara. **Da prescrição e da decadência.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo: Teoria e Jurisprudência para os Tribunais de Contas.** 7. ed. São Paulo: Método, 2018, *E-book*.

LIMA, Luiz Henrique Moraes de. **O Controle Externo do Patrimônio Ambiental Brasileiro.** [Rio de Janeiro], 2000 XXII, (COPPE/UFRJ, M.Sc., Programa de Planejamento Energético, 2.000) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. **Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente.** Revista de Administração Pública – RAP: Rio de Janeiro, 43(4): 739-72, jul/ago, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a02.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2018.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. **Trajetória da sustentabilidade: do ambiental ao social, do social ao econômico.** Estudos Avançados, v. 26, n. 74, São Paulo. 2012.

MARGOLIN, Victor. **O design e a situação mundial.** Arcos – design, cultura material e visibilidade, v. 1 Rio de Janeiro: UERJ/ESDI, 1988.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil – Teoria do Processo Civil.** Vol. 1, 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, *e-book*.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. **O Instituto da Prescrição no Direito Administrativo.** Brasília: Revista do TCU. Edição 95/2003.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. **Acórdão n. 217/2016-TP.** Rel. Conselheiro Moisés Maciel. **Acórdão n. 430/2016-TP.** Conselheiro Waldir Júlio Teis. Disponível em: <<https://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00089791/BJ%20Consolidado%20-%20%20fev2014%20a%20dez2018.pdf>>

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 21. ed. rev. atual. e amp. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 42. ed. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública.** 2. ed., rev. e atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte**

introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência.** Tradução de Maria D. Alexandra e Maria Alice Araripe de Sampaio Dória. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

OLIVEIRA FILHO, Jaime E. **Gestão ambiental: um novo paradigma econômico para as organizações modernas.** Domus on line: Ver. Teor. Pol. Soc. Ciudad., Salvador, v. 1. N. 1, jan/jun. 2004.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática.** 12 ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** Vol. 1., rev. e atual. por Maria Celina Bodin de Moraes. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, *e-book*.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

PHILIPPI, Luiz Sérgio. **A Construção do Desenvolvimento Sustentável.** In.: LEITE, Ana Lúcia Tostes de Aquino; MININNI-MEDINA, Naná. Educação Ambiental (curso Básico à Distância) Questões ambientais – Conceitos, História, Problemas e Alternativas. 2. ed., v. 5, Brasília: Ministério do Meio Ambiente.

POLI, Luciana; HAZAN, Bruno Ferraz. **Sustentabilidade: reflexões e proposições conceituais.** REDESG / Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global –v. 2, n. 2, jul.dez/2013. Disponível em: www.ufsm.br/redesg. Acesso em: 10 mar. 2018.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969,** tomo 1/15-16, 2. ed., 1970, RT.

RATTNER, Henrique. **Sustentabilidade: uma visão humanista.** In: Ambiente e Sociedade, jul/dec. 1999, n. 5.

Relatório do Clube de Roma: 1968. Fonte UNESCO.

RIZZARDO, Arnaldo; RIZZARDO FILHO, Arnaldo; RIZZARDO, Carine Ardisson. **Prescrição e Decadência.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

RONDÔNIA. Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. **Constituição do Estado de Rondônia.** Disponível em: <file:///C:/Users/mille/Downloads/CE1989_EC134.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE/RO). **Acórdão APL-TC n. 00380/2017.** Processo n. 1.449/2016-TCE/RO. Relator: Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Disponível em: <<https://pce.tce.ro.gov.br/tramita/pages/main.jsf>>. Acesso em: 22 jul. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Acórdão APL-TC 00075/2018**. Relator: Conselheiro José Euler Potyguara de Mello. Disponível em: http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/LeiOrg_154-1996.pdf. Acesso em: 16 jan. 2018.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 01/2018/TCE-RO**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-1-2018.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. **Decisão Normativa n. 005/2016/TCE-RO** Estabelece os prazos prescricionais relativos à pretensão punitiva por infrações sujeitas ao controle externo a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia e assevera a imprescritibilidade das pretensões e ações de ressarcimento ao erário por danos decorrentes de irregularidades na gestão do patrimônio público. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/tribunal/legislacao/arquivos/DeNo-5-2016.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2019.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de Transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente**. São Paulo: Studio Nobel, Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIETRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, *E-book*.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

SILVA, Maicke Miller Paiva da; QUEIROZ, José de Arimatéia Araújo de; DOLFINI, Carlos Renato. **A prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Disponível em: <http://www.tce.ro.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/E-book-TCE-RO-VII-FORUM-2018.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2019.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 13. ed. São Paulo: Saraiva,

2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Prescrição e decadência**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, *e-book*.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil – Parte Geral**. Vol. 1. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013, *e-book*.

WEHLING, Arno. **Administração portuguesa no Brasil, 1777-1808**, Brasília, Funcep, 1986.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle**. 3. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2012.