

PRESCRIÇÃO NO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: uma análise do Acórdão 1441/2016 - TCU¹

PRESCRIPTION IN BRAZIL'S FEDERAL COURT OF ACCOUNTS:
analysis of the Opinion n. 1441/2016 - TCU

Bruno Dantas *

Caio Victor Ribeiro dos Santos **

Resumo: Em 2015, o Tribunal de Contas da União, no julgamento do TC nº 030.916/2015-7 foi chamado a se manifestar sobre dois pontos importantes envolvendo a prescrição: a) se haveria prescrição da pretensão punitiva do Estado nos temas de competência do TCU; e b) em caso de resposta afirmativa à primeira questão, sobre a definição de prazo prescricional aplicável às sanções previstas na legislação. Na ocasião, foram levantadas três teses: uma sugerindo a imprescritibilidade da pretensão punitiva; outra, que sustentava a incidência de um prazo prescricional de cinco anos; e a última, defendendo a prescrição em dez anos. O presente trabalho, nesse sentido, tem por objetivo identificar as razões que ampararam cada uma das posições defendidas no julgamento do TCU e detalhá-las do ponto vista teórico, elucidando o raciocínio que as informam, bem como os motivos que levaram à prevalência da última. Para tanto, a pesquisa, adotando o método de estudo de caso, desenvolve-se pelo procedimento de revisão bibliográfica e jurisprudencial, buscando, em um primeiro momento, esclarecer o fenômeno da prescrição sob a teoria geral do direito para, em seguida, se debruçar detalhadamente sobre as teses arguidas no caso.

Palavras-chave: Prescrição; Pretensão Punitiva do Estado; Tribunal de Contas da União.

* Bruno Dantas – Ministro do TCU. Pós-Doutor (UERJ), Doutor e Mestre (PUC-SP) em Direito. Visiting Researcher Fellow na Benjamin N. Cardozo School of Law (Nova York, EUA), no Max Planck Institute for Regulatory Procedural Law (Luxemburgo) e na Universidade de Paris 1 Panthéon Sorbonne. Professor do Mestrado em Direito da UNINOVE e da FGV Direito-Rio.

** Caio Victor Ribeiro dos Santos – Advogado e Especialista em Direito Processual Civil - IDP.

1 Uma versão prévia deste artigo foi publicada em 2019 pela Revista Jurídica do Centro de Ciências Jurídicas da FURB e pode ser encontrada no seguinte endereço: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/8200>. (DANTAS, Bruno; SANTOS, Caio Victor Ribeiro. Notas sobre a prescrição no Tribunal de Contas da União: a prescrição da pretensão punitiva do Estado nos processos de competência do TCU. Revista Jurídica (FURB) – Blumenau, v. 23, n. 52, 2019).

Abstract: In 2015, the Brazilian Federal Court of Accounts (TCU), in the judgment of the TC n. 030.916/2015-7, was called upon to hold a decision on two relevant topics relating prescription: a) whether the TCU's punitive claim is subject to prescription; and b) in case of a positive answer to the first question, which term should be applied to prescription in that case. In the judgment, three thesis were mainly argued: the first, suggesting no prescription at all; the second, arguing a deadline of five years to prescription; and the latter, standing up for a deadline of ten years. Thus, the present article aims to identify the reasoning that supported each one of the those thesis, in order to detail them from the dogmatic point of view, as well as identifying the reasons that made one prevail over the others. To do so, the research adopts the study of case method as long with the procedure of bibliographical review, seeking, at first, to shed light over the device of prescription from the point of view of the theory of law and then to focus thoroughly over the thesis that were argued in the case.

Keywords: Prescription; State's punitive claim; Brazilian Federal Court of Accounts.

1 - INTRODUÇÃO

No ordenamento jurídico brasileiro, a segurança jurídica ostenta status de direito fundamental da mais alta hierarquia axiológica e, enquanto valor intrínseco à própria ideia de Estado Democrático de Direito, se manifesta em incontáveis regras e institutos jurídicos, sendo um dos mais notáveis entre eles o instituto da prescrição.

Com previsão tanto em normas de direito público, voltado a alcançar as relações jurídicas envolvendo o Estado, quanto em normas de direito privado, alcançando as relações jurídicas que os particulares travam entre si, almeja-se, com o instituto da prescrição, a estabilização das relações sócio-jurídicas em face da inércia do detentor originário do direito, impedindo que elas perdurem indefinidamente no tempo.

De fato, como ensina Niklas Luhmann, o mundo é complexo (existindo mais possibilidades de ação que aquelas que podem efetivamente ser adotadas) e contingente (as experiências nem sempre coincidem com as expectativas), de modo que o direito deve funcionar, precisamente, como um instrumento redutor da complexidade e da contingência por meio da estabilização das expectativas comuns dos indivíduos – o que, no âmbito do direito de ação, se opera pela preclusão, coisa julgada e prescrição.²

Recentemente, o Tribunal de Contas da União foi chamado a se manifestar sobre o último instituto. Na ocasião, foi instaurado incidente de uniformização de jurisprudência com o fito de obter pronunciamento do tribunal acerca de dois pontos: a) se haveria incidência de prescrição sobre a pretensão punitiva do Estado nos temas de competência do TCU; e b) em caso de resposta afirmativa da primeira questão, na definição do prazo prescricional aplicável às sanções descritas na legislação de regência.

No julgamento, em relação ao primeiro ponto, foram aventadas três relevantes teses: uma sugerindo a imprescritibilidade da pretensão punitiva; outra, que sustentava a incidência de um prazo pres-

2 LUHMANN, Niklas. *Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 4. ed. Stuttgart, Lucius & Lucius, 2000. p. 27 *apud*. ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2012. p. 133.

cricional de cinco anos; e a última, defendendo a prescrição em dez anos. E quanto ao segundo ponto, a Corte se dividiu entre duas correntes, uma sustentando o início da contagem a partir do momento que o tribunal tivesse conhecimento do ilícito e outra que a fixava na data de ocorrência da ilicitude.

Com este singelo ensaio, que não tem qualquer pretensão de esgotar o tema, o que se pretende é identificar as razões que amparam cada uma das posições defendidas no julgamento e detalhá-las do ponto vista teórico, elucidando o raciocínio que as informam, bem como os motivos que levaram uma a prevalecer sobre as demais.

Para tanto, servimo-nos de pesquisa bibliográfica e documental, tanto nacional quanto estrangeira, realizando, sobretudo, uma análise do julgamento do TCU no TC nº 030.916/2015-7, que resultou no Acórdão 1441/2016, em cujos votos se encontram as três posições acerca da prescrição que o trabalho se dedicará a detalhar.³

A fim de cumprir a tarefa a que nos propomos, dividimos o trabalho em quatro etapas: uma primeira, destinada a abordar o fenômeno da prescrição do ponto de vista da teoria geral do direito; uma segunda, onde explicitamos a importante distinção entre a prescrição do poder sancionatório do Estado e a imprescritibilidade do ressarcimento ao erário; uma terceira, onde serão detalhados os aspectos jurídicos da tese da imprescritibilidade e da tese da prescrição quinquenal; e, por fim, uma quarta, que se debruça sobre a tese da prescrição decenal, vencedora do julgamento no TCU.

2 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS ACERCA DA PRESCRIÇÃO

Manifestação direta do princípio da segurança jurídica, a prescrição consiste em um instituto de direito material criado com a finalidade de impedir que as relações sócio-jurídicas perdurem indefinidamente no tempo. Não tem, a prescrição, o condão de destruir o direito, tampouco de extinguir, fulminar, a pretensão, mas, conforme a clássica lição de Pontes

³ Posteriormente a essa decisão do Tribunal de Contas da União, o Supremo Tribunal Federal veio a se manifestar sobre o tema no julgamento do RE-RG 636.866 (Tema 899). Este julgamento do STF, porém, não é objeto do presente artigo, que se concentra exclusivamente sobre decisão a anterior do TCU.

de Miranda, de encobrir a sua eficácia, “atendendo à conveniência de que não perdue por demasiado tempo a exigibilidade ou a acionabilidade”.⁴

Cuida-se, assim, de fenômeno material e não processual, que está associado ao próprio fundo de direito e não ao veículo utilizado para obter a tutela estatal – seja jurisdicional, seja administrativa – da pretensão lesionada ou ameaçada de lesão.

A legislação brasileira superou a confusão conceitual que pairou sobre o fenômeno da prescrição até 2002. Afastada a noção vetusta de “perda do direito de ação pela inércia do titular”, optou-se pelas posições alemã e suíça, em detrimento da italiana.⁵

Com efeito, ao positivar que a presunção implica a perda da pretensão (a “*actio*” do direito romano, e a “*anspruch*” do direito alemão) pelo decurso do tempo, o art. 189 do Código Civil pôs fim a um debate que durou quase todo o século XX.

Segundo Pontes de Miranda:

“A prescrição é a exceção, que alguém tem, contra o que não exerceu, durante certo tempo, que alguma regra jurídica fixa, a sua pretensão ou ação. Serve à segurança e à paz públicas, para limite temporal à eficácia das pretensões e das ações. A perda ou destruição das provas exporia os que desde muito se sentem seguros, em paz, e confiantes no mundo jurídico, a verem levantarem-se – contra o seu direito ou contra o que têm por seu direito – pretensões ou ações ignoradas ou tidas por ilevantáveis.”⁶

Os fundamentos da prescrição são a paz social, a estabilidade das relações jurídicas e o reconhecimento do direito fundamental à segurança jurídica. O que justifica sua existência é o interesse da comunidade em que se reconheça a força do tempo para estabilizar situações de fato consolidadas, protegendo o devedor, punindo a inércia do credor e evitando a proliferação infinita de controvérsias intermináveis.

Pela voz abalizada de J. J. Gomes Canotilho,

4 MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 101.

5 *Ibid.* p. 99.

6 *Op. cit.* p. 100.

“O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito.

(...) Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos de orientação e realização do direito – enquanto a proteção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos.”⁷

Sob essas bases, uma análise imparcial acerca da incidência da prescrição sobre a pretensão punitiva do Estado nos temas de competência do Tribunal de Contas da União exige uma análise da questão por uma ótica teleológica e não por qualquer possibilidade de aumentar a probabilidade de o Tribunal vir a sancionar atos irregulares cometidos.

Não se trata, portanto, de prognosticar qual o melhor prazo para o controle mais efetivo, o mais justo no sentido material ou o que favorece a comunidade como um todo na punição de atos irregulares – argumentos de política que devem ter lugar no mundo da criação de uma nova legislação, no qual existe discricionariedade e liberdade para escolhas particulares⁸. Ao invés disso, é necessário que se busque, no sistema jurídico, o que o ordenamento constitucional e legal apresenta como resposta para a questão.

Além do mais, ao cotejar um problema com as diversas regras e princípios jurídicos incidentes, o julgador encontra-se vinculado à solução que emerge do sistema, não gozando de liberdade e conveniência para escolher a opção que mais lhe agrada.⁹

7 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. 257.

8 DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luis Carlos Borges. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 26.

9 ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. *Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores: Precedentes no direito brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 175.

3 - PRESCRITIBILIDADE DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO E IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO

A respeito do instituto da prescrição, assunto que não raro gera incisiva confusão é a distinção entre a prescribibilidade da pretensão punitiva do Estado e a prescribibilidade das ações de ressarcimento ao erário. Antes de prosseguir, convém tecer considerações elucidativas sobre essa distinção, de modo a precisar sobre qual peculiaridade desse assunto, em específico, se concentrou o julgamento do TCU.

A confusão entre o tema da prescrição da pretensão punitiva do Estado e o da prescrição das ações de ressarcimento ao erário tem origem na nebulosa redação que o Constituinte deu ao art. 37, §5º do texto constitucional, o qual dispõe: “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.”

O dispositivo, há muito, vem dando espaço a questionamentos, podendo ser discutido por partes. Um dos primeiros questionamentos objeto de discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal foi a respeito da natureza dos ilícitos que causem prejuízo ao erário que estariam submetidos à imprescritibilidade das ações de ressarcimento.

Naquela ocasião, que teve lugar no julgamento do RE 669.069/MG, o STF fixou tese de repercussão estabelecendo que “é prescritível a ação de reparação de danos à Fazenda Pública decorrente de ilícito civil.”¹⁰ Frise-se: adotando uma postura restritiva, a decisão se referiu única e exclusivamente a ilícitos de natureza civil que prejudiquem o Erário. Nada foi decidido acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento nos ilícitos de natureza administrativa ou penal que causem esse mesmo prejuízo.

Pendente essa última questão, o STF só foi se debruçar sobre ela no julgamento do RE 852.475/SP, interposto em ação de improbidade administrativa que pleiteava a aplicação, aos réus, ex-servidores públicos, das sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669.069 MG. Plenário. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309826252&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

Administrativa), inclusive o ressarcimento de danos ao erário, por terem sido acusados de realizarem fraude a certame licitatório.¹¹

Neste caso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo havia dado provimento ao recurso de apelação do ex-servidores, reformando em parte sentença que julgara parcialmente procedente o pedido da ação de improbidade, para reconhecer a ocorrência de prescrição quanto aos réus, tendo em vista que, conforme se extrai da ementa do julgado, “A lei Federal 8.112/90 dispõe que a ação disciplinar prescreve em 5 (cinco anos) quanto às infrações puníveis com demissão (inciso I), sendo que o prazo prescricional começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido (§1º)”¹², e, como se tratava de infração praticada em 1995, tendo sido a ação de improbidade proposta apenas em 2001, estaria prescrita a pretensão punitiva do Estado naquela hipótese.

É no desacerto dessa decisão que reside, justamente, a distinção objeto deste tópico. O argumento suscitado pelos recorrentes, e acatados ao final pelo STF, foram no sentido de que muito embora pudessem ser consideradas prescritas as penas previstas na Lei 8.429/92, esta prescrição não alcançaria a penalidade de ressarcimento ao erário. Isto porque, não obstante a nebulosa redação do art. 37, §5º, dela se extrairia dois comandos claros: o primeiro, da prescritibilidade dos ilícitos administrativos praticados pelos agentes públicos (extraído da primeira parte do artigo), e o segundo, da imprescritibilidade das ações de ressarcimento (extraído da ressalva ao final do artigo).

No julgamento, o STF fixou tese de repercussão geral, proposta pelo Min. Edson Fachin, nestes termos: “São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.”¹³

Ou seja, em um primeiro momento, o texto constitucional foi expresso em prever os prazos de prescrição para ilícitos civis ou penais praticados por agentes públicos que gerem prejuízo ao erário. E, em um segundo momento, o texto decota de tal comando as ações de ressarcimento, tornando-as, dessa maneira, imprescritíveis. Em síntese, insiste-se: uma coisa é

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE 852475/SP*. Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15339769948&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

12 Op. cit. *RE 852475/SP...*, p. 4.

13 *Ibid.* p. 54.

a prescrição incidir sobre as sanções contra infrações administrativas e penais previstas pela Lei 8.429/92 que prejudiquem os cofres públicos, o que decorre da expressa previsão contida na primeira parte do art. 37, §5º da Constituição Federal, outra, totalmente diversa, seria essa prescrição incidir sobre a pretensão de ressarcimento dos cofres públicos, situação esta expressamente vedada pela ressalva feita ao final daquele dispositivo, que reveste de imprescritibilidade tal pretensão.

Assim exposto, podemos passar adiante. No julgamento realizado no TCU que constitui o objeto desta pesquisa, o debate se limitou apenas à primeira parte do dispositivo do art. 37, §5º: pretendeu-se definir se a pretensão punitiva do Estado (materializada, neste caso, no poder sancionatório do TCU) se submeteria à reserva legal ali prevista (“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário), e, caso fosse respondida positivamente a essa questão, a que prazo prescricional estaria sujeito o TCU.

4 - POSIÇÕES DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Sendo assim, convém elencar e esclarecer os contornos das posições que já foram aventadas como soluções do sistema jurídico para o problema acerca da prescrição da pretensão punitiva do Estado nos temas que de competência do TCU (as quais, resumidamente, se consolidam em três teses: a) a imprescritibilidade da pretensão punitiva, b) prazo prescricional de cinco anos e c) prazo prescricional de dez anos), a fim de verificar por qual motivo e qual dentre elas é a solução que emerge do sistema.

Foi em sede de incidente de uniformização de jurisprudência (TC nº 030.916/2015-7), que resultou no Acórdão 1441/2016¹⁴, que os ministros do TCU enfrentaram definitivamente a questão da prescrição da pretensão punitiva nos temas de competência do tribunal. Nesse julgado encontram-se as razões que fundamentam cada uma das teses supracitadas, as quais, nele colhidas, doravante passamos a analisar.

14 BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1441/2016*. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=30926&p2=2015&p3=7>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

4.1 - Tese da imprescritibilidade

A tese da imprescritibilidade se fundamenta na ideia de que a Constituição Federal, em sua própria literalidade, seria suficiente para solucionar o problema.

Dispõe o art. 37, §5º da Constituição Federal que “*A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízo ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento*” (grifamos).

De acordo com essa tese, o Constituinte teria, de forma expressa e inequívoca, estabelecido que as regras de prescrição para o exercício do poder punitivo por parte do TCU constituiriam matéria de estrita reserva legal. E, não obstante, até hoje o Poder Legislativo não teria editado lei formal regulamentando a reserva legal, de modo que, nesse caso, inexistiria qualquer prazo prescricional para o poder sancionador do TCU.

Essa posição, por sua vez, defronta a tese da prescrição quinquenal – adiante explanada –, cujo prazo é fixado por meio de analogia com outras normas de direito público. Isso porque a reserva legal vincula o TCU à observância de lei formal para a fixação do prazo prescricional, repelindo, assim, a utilização da ferramenta da analogia ou de qualquer outro mecanismo de exegese da lei que objetive realizar o mesmo. É dizer: embora inexista lei formal a suprir a reserva legal do art. 37, §5º, não se poderá fazê-lo utilizando a analogia, se o Constituinte foi expresso em sua opção pela lei formal.

Assim preleciona José Afonso da Silva, citando Christian Starck, para quem “Tem-se, pois, reserva de lei quando uma norma constitucional atribui determinada matéria exclusivamente à lei formal (ou a atos equiparados, na interpretação firmada na praxe), subtraindo-a, com isso, à disciplina de outras fontes, àquelas subordinadas”.¹⁵

Destaque-se que a norma que se extrai desse raciocínio respalda-se, por sua vez, em julgados do Supremo Tribunal Federal que, embora versem sobre casos distintos, apresentam uma solução semelhante, como o apontou o Ministro Walton Alencar.¹⁶

15 SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 422

16 Op. Cit. Acórdão 1441/2016... p. 5.

Na parte de seu voto referente à preliminar de imprescritibilidade, o Ministro Walton Alencar colaciona julgado do STF onde foi determinado que “a estipulação de teto remuneratório por meio de decreto do Poder Executivo viola o princípio constitucional da reserva legal” (RE 583784 AgR, Rel. Dias Toffoli), e outro onde se aponta que “alterações das serventias, presentes os citados fenômenos, pressupõem lei em sentido formal e material, não cabendo disciplina mediante resolução de tribunal de justiça” (ADI 4657 MC/DF, Rel. Marco Aurélio), para, cotejando-os, concluir que “não poderia o Tribunal de Contas da União autolimitar-se, no seu indeclinável encargo constitucional de controle externo, fixando, *sponte propria*, parâmetros incondizentes com a legitimação institucional”, em razão da higidez do procedimento, que respeita o Estado Democrático de Direito e se estrutura a partir da própria Constituição Federal.¹⁷

Além da alegada violação ao procedimento previsto no art. 37, §5º da Constituição Federal, há outros fatores, elencados pelo Ministro Walton Alencar como *obiter dicta* de seu argumento, que corroboram com a tese da imprescritibilidade: i) a usurpação da competência do Congresso Nacional para definir, com a exclusividade que lhe compete, quando e quais regras de prescrição deverão ser veiculadas; e o ii) enfraquecimento do controle externo, uma vez que o próprio órgão encarregado de punir os administradores que eventualmente malversarem recursos públicos estaria decidindo não fazê-lo com base em regras de prescrição que ele próprio estaria fixando.

4.2 - Tese da prescrição quinquenal

A tese da prescrição quinquenal, por sua vez, se funda na ideia de que a Constituição Federal deve ser lida de modo a se conferir maior efetividade possível a suas regras e princípios, razão por que interpretar que a falta de lei expressa tornaria o poder sancionador imune à passagem do tempo – como pretendia a tese da imprescritibilidade – não se coaduna com uma série de princípios constitucionais, como, por exemplo, a segurança jurídica, a eficiência administrativa, o devido processo legal, entre outros.

17 Ibid. p. 6.

Por essa razão, como expõe o Ministro Benjamin Zymler nos fundamentos de seu voto, “a ausência de previsão legislativa acerca do prazo prescricional aplicável às sanções do TCU não significa o silêncio eloquente do legislador, a ponto de justificar a imprescritibilidade das sanções aplicadas em processos de controle externo”.

Assim também leciona o Ministro do STF, Luis Roberto Barroso, para quem “o fato de não haver uma norma dispondo especificamente acerca do prazo prescricional, em determinada hipótese, não confere a qualquer pretensão a nota de imprescritibilidade.” Nesse caso, “caberá ao intérprete buscar no sistema normativo, em regra através da interpretação extensiva ou da analogia, o prazo aplicável.”¹⁸

Acolhendo a supracitada recomendação, a tese da prescrição quinquenal tenciona encontrar uma solução para o problema por meio da integração jurídica, assumindo, diversamente da tese da imprescritibilidade, que o poder-dever sancionador do TCU deve, sim, se submeter a uma limitação temporal, sob pena de se violar a segurança jurídica, a celeridade processual, o devido processo legal e a razoabilidade.

De acordo com essa tese, a perda do poder punitivo poderia ser extraída, por meio da ferramenta da analogia (art. 4º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB), de normas reguladoras do próprio Direito Público, especificamente do Direito Administrativo. Buscando dar concretude aos princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico, o raciocínio que informa essa tese julga mais acertada a solução do prazo de cinco anos por ser esse o período temporal para a prescrição que prepondera no conjunto de normas de Direito Público existentes.

Essa posição, vale lembrar, se investe da lição de Karl Larenz sobre a analogia, segundo a qual, se o intérprete pretende “conhecer que elementos da hipótese legal regulada na lei são importantes para a valoração legal, e porque é que o são, é preciso recorrer aos fins e ideias fundamentais da regulação legal, à *ratio legis*”.¹⁹

Cite-se, como exemplo da preponderância desse prazo nas normas de Direito Público, o i) Decreto 20.910/1932, que fixa o prazo de cin-

18 BARROSO, Luis Roberto. *A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei nº 9.873/99*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 4, 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30/1/2014

19 LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Tradução: José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 541-542.

co anos para a cobrança de dívidas passivas dos entes federados; a ii) Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), cinco anos para a cobrança de crédito tributário; iii) Lei 8.112/1990, cinco anos para a ação disciplinar contra servidor público que culmine a pena de demissão; iv) Lei 6.838/1980, cinco anos para a sanção disciplinar de profissional liberal, aplicada por órgão profissional competente; v) Lei 8.429/1992, cinco anos para as ações destinadas à aplicação das sanções nela expressas; vi) Lei 9.873/1999, cinco anos para a pretensão punitiva da administração pública federal no exercício do direito de polícia; vii) Lei 12.529/2011, cinco anos para as ações punitivas da administração pública federal que objetivem apurar infrações da ordem econômica; viii) Lei 12.846/2013, cinco anos para a responsabilização administrativa e civil pela prática de atos contra a administração pública; e ix) Lei 9.784/1999, que fixa em cinco anos o prazo da Administração para anular atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários.

Não se pode olvidar, ainda, que a Lei Orgânica do TCU estabelece o mesmo prazo para o Ministério Público apresentar de ofício recurso de revisão contra as decisões proferidas pelo Tribunal e que o Poder Judiciário reconhece, pacificamente, a incidência do prazo prescricional de cinco anos às multas aplicadas pelo TCU.²⁰

Dessa forma, embora as regras jurídicas listadas se refiram a matéria diversa da atividade de controle externo exercida pelo TCU, observa-se que o prazo de cinco anos parece ser paradigmático para o Poder Público, denotando, nas palavras do Ministro Benjamin Zymler, que encabeçou a tese no TCU, “uma incontestável inclinação do Direito Público no sentido de fixar o prazo prescricional de cinco anos para a aplicação de sanções aos administrados e para a União ser cobrada pelas suas dívidas.”²¹

Considerando, portanto, tratar-se de um problema específico da seara do Direito Público, dentro do qual, ainda que por meio da analogia, é possível encontrar uma solução para a limitação temporal do poder sancionador do TCU, a tese da prescrição quinquenal afastaria, assim, a tese da prescrição decenal – adiante explanada –, julgando-a inadequada por precisar se socorrer do Direito Privado para encontrar uma solução,

20 Op. Cit. Acórdão 1441/2016... p. 26.

21 Op. Cit. Acórdão 1441/2016... p. 24.

quando este só deveria ser aplicado às relações de cunho eminentemente privado e apenas de forma supletiva (casos de verdadeiras omissões) aos processos de controle externo.

4.3 - Tese da prescrição decenal

A tese da prescrição decenal, por sua vez, se justifica pelo enquadramento do art. 205 do Código Civil na previsão constitucional da primeira parte do art. 37, §5º da Constituição Federal, segundo a qual “a lei estabelecerá os prazos de prescrição”.

Haja vista que a tese da prescrição decenal se sagrou vencedora no julgamento do TCU, pacificando, pelo menos por enquanto, a controvérsia da limitação temporal ao poder sancionador do tribunal, dedicamo-la, adiante, um tópico autônomo, com vistas a elucidar melhor todos os contornos jurídicos que sustentam sua solidez.

5 - TESE DA PRESCRIÇÃO DECENAL: A SOLUÇÃO QUE NASCE DO SISTEMA

O Constituinte originário houve por bem relegar a matéria de estrita reserva legal a fixação do prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva do Estado. É o que dispõe o art. 37, §5º do texto da Constituição Federal. E o Poder Legislativo, por sua vez, ao aprovar o Código Civil de 2002, definiu, no art. 205, que “A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor”.

Assim, a decisão do poder constituinte consubstanciada em destinar ao legislador – e só a ele – o estabelecimento do prazo prescricional, ao que parece, materializou-se diretamente na aprovação do art. 205 do Código Civil. Uma leitura mais atenta desse dispositivo revela que o prazo de dez anos deverá ser aplicado a dois tipos de situações: quando houver lei estabelecendo prazo maior e quando não houver lei, enquadrando-se, na segunda, o tema da prescrição do poder sancionador do TCU. Isto é, como o legislador não fixou qualquer prazo prescricional para o exercício da pretensão punitiva do TCU a ela deve se aplicar o prazo prescricional geral de dez anos.

Vistas por esse ângulo, estão perfeitamente expressas duas vontades da mais alta legitimidade no quadro de um Estado Democrático de Direito: uma do Poder Constituinte, de atribuir unicamente ao legislador a decisão sobre o prazo prescricional aplicável (art. 37, §5º, p. parte, CF/88); e outra do legislador, de definir que, na ausência de lei específica, vigora o prazo geral de dez anos (art. 205, CC/02).

5.1 - A inadequação da prescrição quinquenal em face da tese da prescrição decenal

Ora, se a reserva legal do art. 37, §5º da Constituição foi suprida pelo legislador no art. 205 do Código Civil, a tese da prescrição quinquenal fica prejudicada.

Em primeiro lugar, porque a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estabelece que a analogia será utilizada pelo juiz “quando a lei for omissa”, o que não é o caso, tendo em vista a previsão do art. 205 do Código Civil.

Em segundo lugar, porque não parece a mais acertada do ponto de vista dogmático a oposição entre o público e o privado estabelecida com a finalidade de afastar a incidência da regra decenal, da qual se vale a fundamentação que ampara a tese da prescrição quinquenal. O alcance da parte geral do Código Civil não se limita às relações privadas, encerrando, na verdade, regras que conformam uma verdadeira “Teoria Geral do Direito”. Essa, aliás, é a lição de Maria Helena Diniz, a seguir transcrita:

Apesar de haver objeções à (...) inclusão [da parte geral] no Código Civil, grande é sua utilidade por conter normas aplicáveis a qualquer relação jurídica. Deveras, o direito civil é bem mais do que um dos ramos do direito privado; estabelece os parâmetros de todo ordenamento jurídico e engloba princípios ético-jurídicos de aplicação generalizada e não restritiva às questões cíveis. (...) É na Parte Geral que estão contidos os preceitos normativos relativos à prova dos negócios jurídicos, à noção dos defeitos dos atos jurídicos, à prescrição e à decadência, institutos comuns a todos os ramos do direito. Eis por que Planiol, Ripert e Bulanger sustentam que o direito civil continua sendo o direito comum, compreendendo normas atinentes às relações de ordem privada, generalizando

conceitos fundamentais utilizados, frequentemente, por juspublicistas.” (grifos nossos)

É dizer, as normas contidas na Parte Geral do Código Civil se aplicam a quaisquer relações jurídicas, orientando o ordenamento jurídico como um todo. Como lembra Caio Mário da Silva Pereira, “Não há cogitar, porém, de dois compartimentos herméticos, incomunicáveis, estabelecendo uma separação total e absoluta das normas públicas e das normas privadas.”²² A jurisprudência está repleta de casos em que os operadores do direito recorrem às disposições do Código Civil em busca do conceito e do sentido de institutos aplicáveis a qualquer âmbito do direito, a exemplo das disposições concernentes às pessoas jurídicas, ao domicílio, ao regime de bens, entre outros.

Também não é de hoje que os tribunais determinam a desconsideração da personalidade jurídica com fundamento no art. 50 do Código Civil e o princípio da boa-fé objetiva com base no mesmo código, além de todas as normas atinentes aos negócios jurídicos. Além disso, não se pode olvidar a relevância da teoria do fato jurídico de Pontes de Miranda, que, embora desenvolvida no seio da doutrina de Direito Civil, alcança e influencia todos os ramos do direito, inclusive a teoria do ato administrativo.²³

5.2- A inadequação da tese da imprescritibilidade em face das demais teses

Nessa linha, convém destacar que a lógica que orienta a tese da prescrição decenal é também excludente daquela que informa a tese da imprescritibilidade.

De acordo com o art. 37, §5º da Constituição Federal, “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*” (grifei).

Com base na ressalva final do dispositivo, como explicitado no início deste trabalho, prevaleceu o entendimento de que as ações de ressarcimen-

22 PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. 1, 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 11.

23 Op. Cit. p.74.

to são imprescritíveis, mas não a punição decorrente dos ilícitos praticados pelos agentes. Uma coisa é a prescrição das ações de ressarcimento – que sequer representa sanção²⁴; outra, é a prescrição da pretensão do TCU de, efetivamente, sancionar o agente por ilicitudes.

O ordenamento jurídico brasileiro adotou como regra a prescritebilitade das ações. Isso porque, tendo em vista a incidência do princípio da segurança jurídica, da estabilidade social e da previsibilidade sobre os comportamentos humanos em geral, a Constituição Federal houve por bem elencar, de maneira expressa, quais pretensões estão resguardadas contra a passagem do tempo: o art. 5º, incisos XLII (prática do racismo) e XLIV (ação de grupos armados contra a ordem constitucional e o Estado Democrático) e a parte final do art. 37, §5º (ações de ressarcimento por prejuízo ao erário).

Não obstante, no julgamento do TC 030.926/2015-7 foi suscitada a tese da imprescritebilitade, embora defendesse não exatamente uma imprescritebilitade de modo geral (como se decorresse de alguma norma específica do ordenamento), mas uma impossibilidade de reconhecimento de qualquer prescrição, dada a ausência de lei que suprisse a reserva legal estabelecida pelo art. 37, §5º da Constituição Federal.

Não ignoramos que a omissão de regra adstrita à reserva legal não pode ser suprida diretamente mediante acórdão. O texto constitucional é bastante pontual com os casos em que deixa a cargo do Congresso Nacional, no exercício da função legislativa, densificar as regras nele estabelecidas. Além disso, a separação dos poderes impede que outros órgãos ocupem tais atribuições, ainda que os motivos alegados sejam os mais nobres²⁵, erguendo-se, ainda, em favor dessa posição, o princípio da conformidade funcional, vetor interpretativo que orienta o hermeneuta a extrair da norma aquele sentido que melhor preserve a repartição de funções constitucionalmente estabelecida.²⁶

No entanto, não parece que a tese, embora intente preservar o princípio da separação dos poderes, conduza à imprescritebilitade, uma vez

24 Op. cit. RE 852. 475, p. 134.

25 STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de. In: CANOTILHO, Gomes J. J. MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 148

26 MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017. p.33

que essa solução ofenderia diversos princípios que incidem no problema em questão, a exemplo do devido processo legal, da eficiência administrativa e, sobretudo, da segurança jurídica – o que, como um todo, implicaria em violação ao princípio da máxima efetividade da Constituição.

Postula o referido princípio que o intérprete, quando confrontado com interpretações alternativas e plausíveis, deverá assumir um compromisso com a efetividade do texto constitucional e “prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não auto-aplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador.”²⁷

Nesse sentido, ao tempo em que elege a separação dos poderes como princípio fundamental (art. 2^a, CF/88), a Constituição também obriga a se dar efetividade aos direitos fundamentais, dentre eles, o da segurança jurídica. Ressalta-se que, reconhecida a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais, tais garantias.

“não se limitam à função precípua de serem direitos subjetivos de defesa do indivíduo contra atos do poder público, mas que, além disso, constituem decisões valorativas de natureza jurídico-objetiva da Constituição, com eficácia em todo o ordenamento jurídico e que fornecem diretrizes para os órgãos legislativos, judiciários e executivos”²⁸

Destaque-se, ainda, que esse aspecto objetivo dos direitos fundamentais, tem a aptidão de “comunicar-lhes, também, uma eficácia irradiante, o que os converte em diretriz para a interpretação e aplicação das normas dos demais ramos do direito”.²⁹

Dessa forma, não parece, do ponto de vista da hermenêutica constitucional, que a melhor solução passe por deixar que os agentes fiquem indefinidamente com a espada de Dâmocles pairando sobre sua cabeça, aguardando o dia em que o Estado deixe sua inércia e resolva exercer

27 BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público –FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 37, mar. 2004, p. 6

28 SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 139.

29 BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 139.

sua pretensão punitiva. Tal solução, convém destacar, equivaleria a considerar razoável que, no fim da vida, as pessoas guardassem pilhas de documentos sob o constante risco de serem eventualmente punidas por irregularidades que tenham cometido – ou não, o que é ainda pior – há trinta ou quarenta anos.

Na hipótese, apresenta-se um conflito entre bens constitucionalmente protegidos: um princípio fundamental (separação dos poderes) e um direito fundamental da mais alta hierarquia axiológica (segurança jurídica). Sendo assim, o princípio da interpretação da concordância prática ou da harmonização impõe que se busque a solução que melhor coordene e combine tais bens em colisão de modo a evitar o sacrifício total de qualquer deles em relação ao outro, como leciona Konrad Hesse:

Onde surjam colisões, não se pode, mediante uma “precipitada ponderação de bens” (vorschneller Güterabwägung) ou muito menos uma “abstrata ponderação de valores” (abstrakter Wertabwägung), realizar um (bem jurídico constitucionalmente protegido) a custa do outro”³⁰

Assim, observando-se os princípios de interpretação constitucional mencionados (princípio da conformidade funcional, princípio da máxima efetividade da Constituição e princípio da concordância prática ou harmonização), não parece ser a solução mais adequada a adoção da tese da imprescritibilidade, senão uma daquelas que submetem o exercício da pretensão punitiva do TCU a um prazo prescricional, que, como foi visto, parecer já ter sido fixado pelo legislador do Código Civil em dez anos.

5.3 - Início da contagem do prazo prescricional

Definido o prazo prescricional para a pretensão punitiva do TCU nos processos de sua competência, restou definir o momento de início de sua contagem. Neste ponto, a Corte se dividiu entre duas correntes: uma que recomendava a contagem a partir do momento em que o tribunal tivesse conhecimento dos fatos; e outra que recomendava a contagem a partir da prática do ato, sendo esta última a que

30 HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998. p. 28.

se sagrou vencedora.

Isso porque, não parece razoável considerar – como faz a primeira corrente – que a prescrição não corra até o conhecimento dos fatos pelo TCU, o que pode se dar indefinidamente (por exemplo, se o tribunal nunca vier a fiscalizar aqueles atos). Essa posição colocaria o agente à mercê do comportamento do tribunal, só tendo suas expectativas estabilizadas se seus atos viessem a ser efetivamente fiscalizados pela Corte.

Não é difícil vislumbrar que essa linha de interpretação estimularia que pilhas de documentos fossem protocolados diariamente no TCU, provenientes de gestores ansiosos por “dar conhecimento” ao tribunal de seus atos para que possam, um dia, descansar quanto ao risco de serem interpelados sobre seu comportamento passado.

Dê-se como exemplo desse risco a fiscalização do TCU nas obras de Angra 3. Em 2009, o tribunal fiscalizou as obras referidas, que retomavam contrato pactuado ainda no ano de 1983. Considerando que até então o tribunal nunca tinha vistoriado a obra, não parece razoável, dentro de um quadro de proteção aos direitos fundamentais, que os agentes responsáveis pela elaboração dos projetos de engenharia fossem questionados e eventualmente apenados por atos praticados há mais de 25 anos.

Aparenta de todo incompatível com a noção de Estado Democrático de Direito o convívio com uma ofensa de tal monta à estabilidade e à segurança jurídica. Permitir que o tribunal exercesse seu poder punitivo sobre os agentes da situação acima descrita seria, em verdade, admitir uma “imprescritibilidade disfarçada”. Tal conduta seria completamente incoerente sob a perspectiva de um ordenamento jurídico no qual até um crime de homicídio teria prescrito após 20 anos da ocorrência do fato.

Relembre-se, nessa altura, a lição de Pontes de Miranda, para quem “o fundamento da prescrição é proteger o que não é devedor e pode não mais ter prova da inexistência da dívida”³¹, hipótese que dá contornos ainda mais dramáticos à situação.

Interpretando o art. 189 do Código Civil, o qual dispõe que “A pretensão nasce a partir da violação do direito e se extingue pela

31 Op. cit. p. 100.

prescrição”, o Ministro Walton Alencar Rodrigues entendeu, no julgamento do TC 030.916/2015-7, que o prazo prescricional começa a correr a partir da ciência da violação do direito por parte de seu titular, sugerindo que o titular do direito em questão fosse o TCU. No entanto, como destaca o Ministro Bruno Dantas, em verdade, “o titular do direito de punir é o Estado, enquanto o tribunal é apenas um instrumento para o exercício de tal pretensão.”³²

Ora, nas relações submetidas à jurisdição do tribunal, a União pode se fazer presente de diversas maneiras, e não apenas quando a Corte toma conhecimento do fato. Um contrato administrativo, por exemplo, está sempre sob fiscalização do órgão contratante, e um convênio, sob a supervisão do conveniente. Além do mais, a jurisdição do TCU pode alcançar todos esses atos independentemente de provocação.

A hipótese mais próxima é a de um delito criminal, cujo início da prescrição não precisa aguardar o conhecimento do Estado: “A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, começa a correr do dia em que o crime se consumou” (Código Penal, art. 111, inciso I), pois é quando nasce o *ius puniendi*. O Ministério Público não tem seu prazo relevado se a culpa da inércia estatal couber ao responsável pelo inquérito policial: quem tem a pretensão fulminada pela prescrição é o próprio Estado.

Evidentemente, a primeira corrente se sensibiliza com o risco de que a ação de controle externo fique condicionada à celeridade administrativa dos gestores envolvidos com o objeto de controle. E a segunda corrente não deixa de fazê-lo, todavia, o faz considerando um elemento que aquela não prestigia: a necessidade de proteção dos direitos fundamentais, aqui materializados, sobretudo, no princípio da segurança jurídica.

Ainda que fosse esse o problema – a inércia do gestor –, e a prescrição, de fato, viesse a se operar em virtude de culpa ou dolo no atraso do encaminhamento das informações ao TCU, caberia punição ao gestor omissor com base, por exemplo, no art. 74, §1º, da Constituição Federal e arts. 8º, caput e 51 da Lei Orgânica do TCU.

Dessa forma, ao que parece, a perspectiva que busca assegurar o direito à segurança jurídica e à estabilidade social deve prevalecer

32 Op. Cit. *Acórdão 1441/2016...* p. 67.

sobre aquelas que buscam preservar o poder indefinido de punir do Estado em detrimento desses direitos, de modo que, na hipótese, a posição mais razoável que se impõe é aquela que fixa o início da contagem do prazo prescricional a partir da data de prática do ilícito sancionado.

6. CONCLUSÃO

Como foi visto, a decisão objeto do trabalho fixou um limite temporal ao exercício da pretensão punitiva do TCU, em detrimento da preservação indefinida do poder de punir estatal nessa situação, apesar do risco de que eventual omissão ou lentidão do agente público possa levar ao escoamento do prazo sem a penalização do agente.

Isso porque, ao cotejar um problema com as diversas regras e princípios jurídicos incidentes, o julgador encontra-se vinculado à solução que emerge do sistema, não gozando de liberdade e conveniência para escolher a opção que mais lhe agrade. É dizer: argumentos de política, como a manutenção indefinida do poder sancionador do TCU por razões pragmáticas (arguidos na tese da imprescritibilidade), não podem ter lugar nessa altura do jogo, senão no momento de elaboração das normas, cuja atribuição é do Congresso Nacional. E de igual maneira, tendo essa Casa Legislativa já exercido sua função legiferante e estabelecido, com o fez no art. 205 do Código Civil, o prazo prescricional geral de dez anos para as hipóteses em que a lei não tenha fixado prazo menor, torna-se incabível se socorrer da analogia (como pretendeu a tese da prescrição quinquenal) para encontrar uma norma para o caso, uma vez que já não resta qualquer lacuna na legislação a justificar o recurso à integração jurídica.

Também buscando prestigiar a segurança jurídica que, complementando a tese da prescrição decenal, se sagrou vencedora a corrente que recomendou fosse a contagem do prazo iniciada a partir da data de ocorrência da irregularidade sancionada, em detrimento daquela que a fixava a partir do conhecimento dos fatos pelo TCU. Isso porque, caso o tribunal optasse pela segunda corrente, estaria chancelando uma “imprescritibilidade disfarçada”, pois daria abertura para que ilícitos praticados há dez, vinte, trinta anos, viessem a ser,

um dia, ao sabor do tribunal, repentinamente punidos.

Por essas razões, a prescrição decenal, aliada a contagem do prazo a partir da prática do ato ilícito, ao que tudo aponta, é a que mais se ajusta ao modelo constitucional eleito pelo Constituinte, tanto por dar a máxima efetividade possível às normas da Constituição Federal, como por assinalar a importância da segurança jurídica como um valor intrínseco e estruturante do próprio Estado Democrático de Direito.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. *Recurso especial, recurso extraordinário e a nova função dos tribunais superiores: Precedentes no direito brasileiro*. 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

BARROSO, Luis Roberto. *A prescrição administrativa no direito brasileiro antes e depois da lei nº 9.873/99*. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 4, 2001. Disponível em <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 30/1/2014

BARROSO, Luis Roberto; BARCELLOS, Ana Paula de. *O Começo da História. A Nova Interpretação Constitucional e o Papel dos Princípios no Direito Brasileiro*. Biblioteca Digital Fórum Administrativo – Direito Público –FA. Belo Horizonte: Fórum, ano 4, n. 37, mar. 2004.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669.069 MG. Plenário. Relator: Min. Teori Zavascki. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=309826252&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 852475/SP. Plenário. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=15339769948&tipoApp=.pdf>>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 1441/2016*. Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=30926&p2=2015&p3=7>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DWORKIN, Ronald. *Uma questão de princípio*. Tradução: Luis Carlos Borges. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Tradução: José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LUHMANN, Niklas. *Vertrauen – Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. 4. ed. Stuttgart, Lucius & Lucius, 2000. p. 27 apud. ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MIRANDA, Pontes. *Tratado de Direito Privado*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1983. p. 101.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. v. 1, 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Eficácia dos Direitos Fundamentais – Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 10^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

STRECK, Lenio Luiz; OLIVEIRA, Fábio de. In: CANOTILHO, Gomes J. J. MENDES, Gilmar Ferreira Mendes; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.