

REVISTA

MPC • PR

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO PARANÁ

**CENTRO
DE ESTUDOS**
MPC • PR



MAI 2018 | NOV 2018

NÚMERO 08 | ANO IV
ISSN 2359-0955

REVISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná/ Ministério Público de Contas do Estado do Paraná. - n. 8, (2018) - _ Curitiba: Ministério Público de Contas do Paraná, 2018.

Semestral

Resumo em português e inglês

Disponível em <http://www.mpc.pr.gov.br/revista>

1. Administração pública – Paraná – Periódicos. 2. Finanças públicas – Paraná – Periódicos. 3. Controle externo - Paraná – Periódicos. 4. Paraná – Ministério Público de Contas do Estado do – Periódicos. I. Ministério Público de Contas.

CDU 336.126.55(816.5)(05)

Opiniões e conceitos emitidos nos artigos, bem como a exatidão, adequação e procedência das citações bibliográficas, são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, o posicionamento do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná.

CONSELHO EDITORIAL

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI	Presidente
MICHAEL RICHARD REINER	Vice-Presidente
KÁTIA REGINA PUCHASKI	Vice-Presidente
ANGELA CASSIA COSTALDELLO	Membro
ÉLIDA GRAZIAN PINTO	Membro
FABRÍCIO MACEDO MOTTA	Membro
HELENO TAVEIRA TORRES	Membro
INGO WOLFGANG SARLET	Membro
JUAREZ FREITAS	Membro
MARCO ANTONIO CARVALHO TEIXEIRA	Membro
MARCOS ANTÔNIO RIOS DA NÓBREGA	Membro
MARIA PAULA DALLARI BUCCI	Membro
RODRIGO LUÍS KANAYAMA	Membro
VANICE LIRIO DO VALLE	Membro

Organização: RENATA BRINDAROLI ZELINSKI, RACHEL SANTOS TEIXEIRA E GIOVANNA MENEZES FARIA

Projeto Gráfico: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Diagramação: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Capa: NÚCLEO DE IMAGEM DO TCE/PR

Ministério Público de Contas do Estado do Paraná – Secretaria do Conselho Editorial

Praça Nossa Senhora da Salete, s/n – Centro Cívico – Curitiba – PR

Contato – revista@mpc.pr.gov.br - Tel (41) 3350-1640

In memoriam

ELIZEU DE MORAES CORREA

Procurador do Ministério Público de Contas do Paraná

12/12/1958 – 30/11/2017

sumário

Editorial	7
Doutrina	10
O NOVO CPC E A MOTIVAÇÃO COMO DEVER DE TODOS OS SUJEITOS PROCESSUAIS: UMA ANÁLISE DO DEVER DA BOA-FÉ E DO PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO	10
Rodrigo Pironti e Mirela Miró Ziliotto	
NOTAS SOBRE A TEORIA DO FATO CONSUMADO COMO FUNDAMENTO PARA A ESTABILIZAÇÃO DE EXPECTATIVAS JURÍDICAS	28
Leandro Maciel do Nascimento	
PROJETO PARANÁ DE OLHO NOS ODS: ESTRATÉGIA DE APROPRIAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS NÍVEIS SUBNACIONAL E LOCAL	44
Adriana Lima Domingos	
MPC.PR Proativo	56
Pareceres Ministeriais Selecionados	62
Homenagem	94
Orientações para Envio de Artigos	100

editorial

Com satisfação abro os termos desta edição da Revista do Ministério Público de Contas em momento tão sensível para a instituição à luz dos graves e repetidos problemas de má-aplicação dos recursos públicos noticiados pela imprensa, em especial com o advento da “Operação Lava-Jato”, o que a rigor não surpreende aqueles que integram o Sistema de Controle Externo, notadamente dentro dos Tribunais de Contas afora.

Como tive a oportunidade de referir em meu discurso de posse para a recondução ao cargo de Procurador-Geral no último dia 12 de abril, o atual contexto de desvios noticiados e de falência das Fazendas Municipais e Estaduais, inclusive dos seus respectivos Fundos de Previdência, deve-se, em grande parte, à falta de efetividade do trabalho levado a efeito pelos órgãos de controle.

Sem desconsiderar a importância do trabalho de fiscalização e análise das contas públicas, é com prazer que o Ministério Público de Contas do Paraná oferece à comunidade jurídica mais uma edição com apontamentos teóricos e práticos relevantes sob a perspectiva do controle da Administração Pública.

Que a leitura e a análise sejam proveitosas a todos. Esta Instituição está sempre aberta a dialogar e a oferecer a sua contribuição para o engrandecimento da Administração Pública no Estado do Paraná. Acreditamos em nosso trabalho, mas temos a consciência de que a transparência, a correição procedimental, a seriedade e a eficácia da gestão pública passam necessariamente por depuração acadêmica e teórica.

A todos a mensagem de boas-vindas ao conteúdo da revista.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Paraná





.....

doutrina



doutrina

O NOVO CPC E A MOTIVAÇÃO COMO DEVER DE TODOS OS SUJEITOS PROCESSUAIS: UMA ANÁLISE DO DEVER DA BOA-FÉ E DO PRINCÍPIO DA COLABORAÇÃO

PIRONTI, Rodrigo¹

ZILLOTTO, Mirela Miró²

RESUMO: O presente estudo voltou-se à análise do instituto da motivação, levando-se em consideração, especialmente, a sua importância em um Estado Democrático de Direito. Assim, pelo método hipotético-dedutivo, pode-se perceber que a motivação, realizada mediante um processo legalmente constituído, é poderoso meio que inibe o livre-arbítrio e garante uma atuação estatal mais democrática. De tal sorte, o principal tema abordado versou sobre a possibilidade do dever de motivar, expressamente incumbido ao Estado, ser imposto também às partes. Ao que, após análise conjunta da motivação com os deveres da boa-fé e da colaboração processual, igualmente inafastáveis à garantia de uma atuação processual justa, pode-se concluir que também se deve exigir das partes uma participação clara, coesa e transparente durante o processo, para que não se resumam a meras contadoras de fatos, primando-se por um processo em prol da democracia e da justiça.

PALAVRAS-CHAVE: Motivação. Devido Processo Legal. Dever de Proteção à Confiança Legítima. Dever de Colaboração.

ABSTRACT: *The present study focuses on the analysis of the institute of motivation, especially with regard to its importance in a Democratic State of Law. By the hypothetical-deductive method, it could see that motivation, accomplished through a Due Process of Law, is a powerful way that inhibits free will and guarantees a democratic state performance. Thus, the main topic addressed was the possibility of the duty to motivate, expressly entrusted to the State, to be also imposed on the parties. After analyzing the motivation combined with the duties of good faith and procedural cooperation, which are equally unaffordable to the guarantee of a fair process, it could be concluded that the parties should be required to have a clear, cohesive and transparent participation during the Process, so that, they are not limited to mere teller of facts, emphasizing a process in favor of democracy and justice.*

KEYWORDS: *Motivation. Due Process of Law. Duty to Protect the Legit Expectations. Duty of Collaboration.*

¹ Pós-Doutor em Direito pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Doutor em Direito Econômico pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Mestre em Direito Econômico e Social pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Especialista em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Professor da Universidade Positivo e do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Membro fundador do IBEFP - Instituto Brasileiro de Função Pública. Membro fundador do EADA - Instituto de Estudos Avanzados en Derecho Administrativo. Diretor Executivo do Instituto Paranaense de Direito Administrativo - IPDA. Advogado e parecerista.

² Pós-Graduação em Direito Administrativo pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (em curso). Graduação em Direito pela Universidade Positivo. Colaboradora de capítulo no livro "Direito da saúde em perspectiva: Judicialização, gestão e acesso" (Ed. Emescam, 2016).

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo possui como objeto a análise dos principais contornos do instituto da *motivação* em um Estado Democrático de Direito, considerando, especialmente, a sua importância no âmbito processual. Para o alcance desse objetivo, a partir do método hipotético-dedutivo, buscou-se conceituar a *motivação* como dever e como princípio, além de exaltar a sua caracterização como mecanismo limitador do livre-arbítrio e inibidor de um cumprimento cego de toda e qualquer lei, o que assegura maior confiabilidade aos cidadãos.

Nesse passo, diante da dimensão do tema, em um primeiro momento, pretendeu-se demonstrar a relevância da vinculação da *motivação* com a *garantia do devido processo legal* e da *proteção à confiança legítima*. Em seguida, o estudo voltou-se estritamente à apreciação da lógica da fundamentação no âmbito do processo civil e administrativo, conceituando os institutos que dela são inafastáveis. Na sequência, conciliando os temas abordados, analisou-se os deveres da boa-fé e da colaboração processual, cuja existência é inarredável em uma relação processual justa, com o fito de avaliar se referidos encargos seriam capazes de incumbir o dever de *motivação* às partes e ao administrado.

Levando-se em conta a mencionada atuação processual em conformidade aos padrões da boa-fé e em observância à colaboração, foram apresentadas as conclusões, procurando-se demonstrar que, as partes e os administrados, tal qual o juiz e a Administração Pública, também devem manifestar-se com clareza, coesão, coerência e transparência, especialmente ao considerar o atual cenário de insegurança e desconfiança em que se encontra o país.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS: O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, uma nova ordem constitucional foi instaurada no país: o Estado Democrático de Direito, que, possuindo como um de seus principais alicerces o respeito aos direitos e garantias fundamentais, passou a dar diferente significado à atuação estatal, que para além da subordinação dos poderes públicos às leis, passou a exigir atenção aos princípios constitucionalmente reconhecidos e, de modo tal, invioláveis.³

Nessa lógica, um Estado intitulado Democrático de Direito não guarda espaço para o livre arbítrio, tampouco para o cumprimento cego de toda e qualquer lei, sendo indispensável uma atuação do Poder Público subordinada à integridade dos preceitos constitucionais.⁴

³ Nesse sentido, Norberto BOBBIO, aduz que há uma diferenciação entre Estado de Direito em sentido forte, fraco e fraquíssimo. O que estamos a nos referir é o Estado de direito em sentido forte, diferente daquele "em sentido fraco, que é o Estado não-despótico, isto é, dirigido não pelos homens, mas pelas leis", e daquele em sentido fraquíssimo, "tal como o Estado kelseniano segundo o qual, uma vez resolvido o Estado no seu ordenamento jurídico, todo o Estado é Estado de direito (e a própria noção de Estado de direito perde toda força qualificadora)." In: **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 19.

⁴ MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 75.

Não por menos, Germana de Oliveira MORAES assevera que, com essa nova ordem, há uma modificação da noção de Direito, que passa do “direito por regras” ao “direito por princípios,” substituindo-se a ideia da legalidade estrita pela ideia da juridicidade.⁵ Nesse sentido, como bem leciona Juarez FREITAS, o princípio da legalidade somente passa a ter significado quando dialogado com os demais princípios e direitos fundamentais, de sorte que, pensar o Direito como simples conjunto de regras é “subestimar de forma ruínosa, a complexidade do fenômeno jurídico-administrativo.”⁶

Como se pode notar, a compreensão da necessária submissão do Estado ao Direito deve se dar a partir da desconstrução da percepção de um Poder Público pautado no império da lei, de modo que todos os mecanismos constitucionais que obstaculizam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder ou impedem o abuso ilegal deste integram esse novo regime.⁷

Nesse diapasão, uma das formas pela qual vem se buscando controlar a atuação estatal tem sido através da imposição do dever geral de motivação, isso porque, só a partir de uma decisão com suas razões devidamente externadas é que se vislumbrará uma atuação estatal legítima, com garantias constitucionais asseguradas, controle efetivo por membros de outros Poderes e participação da sociedade na construção imparcial dessas decisões.

As garantias constitucionais, no entanto, somente estarão plenamente asseguradas, quando a motivação for precedida por um processo legalmente estabelecido, onde será assegurado aos cidadãos garantias como as do contraditório e ampla defesa e possibilitará uma atuação estatal em prol da democracia e da justiça.

Assim, o processo, tal qual a motivação, também é considerado instituto indissociável de um Estado Democrático de Direito, ao que a Doutrina mais acertada o disciplina como “uma garantia da democracia realizável pelo Direito, segundo o Direito e para uma efetiva justiciabilidade.”⁸ Nesse sentido posiciona-se Odete Medauar, para quem, especialmente se referindo ao processo administrativo, o processo é finalizado a funcionar como garantia do cidadão, uma vez que tutela direitos que podem vir a ser afetados, constituindo-se como verdadeiro limite à atuação administrativa.⁹

Diante dos argumentos ladeados, e, considerando a declarada importância da motivação e do processo como instrumentos de garantia aos cidadãos e de imposição de limites à atuação estatal, buscar-se-á abordar em seguida os principais contornos dogmáticos da garantia constitucional do *devido processo legal motivado*.

5 MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999. p. 24

6 FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 60.

7 BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000. p. 19.

8 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. p. 6 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.

9 MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. p. 62.

2.1. O DEVIDO PROCESSO LEGAL MOTIVADO COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL E SUAS NUANCES COM O DEVER DE PROTEÇÃO À CONFIANÇA LEGÍTIMA

Conforme visto, o dever constitucional de motivar atos e decisões é importante instrumento de controle da atuação estatal, especialmente a impedir o exercício arbitrário do poder. Nesse sentido, a motivação demonstra-se poderoso meio, capaz, inclusive, de consolidar uma atuação estatal legítima, moral, eficiente, e que realiza seus atos sem desvio de poder ou finalidade. Com efeito, quando realizada mediante um processo legalmente estabelecido - *Due Process of Law*, permite, ainda, a democratização do Poder Público.

Como se observa, o processo ganha importância enquanto mecanismo de concretização de decisões que possam vir a afetar direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Não por menos, o *devido processo legal* é direito fundamental reconhecido pela Constituição da República de 1988, que em seu artigo 5º, inciso LIV, dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.”¹⁰ Senão, porque, “la garantía del debido proceso es una garantía vinculada a la historia misma de la libertad civil.”¹¹

Nesse passo, referida disposição demonstra a íntima relação de um processo legalmente estabelecido com o regime jurídico de um Estado Democrático de Direito, especialmente porque, em sendo a defesa das garantias sociais e individuais dos cidadãos um dos alicerces deste, não poderão estas, ser lesadas sem a instauração de um processo imparcial, paritário e democrático. Pelo que, com propriedade, Cândido Rangel Dinamarco, tratando dos poderes exercidos pelo Estado para o alcance de seus fins, leciona que, no Estado de Direito, além do poder, há que se estabelecer regras para endereçar a conduta dos agentes estatais e para ditar as condições, limites e formas do exercício do poder.”¹²

Por certo, o processo é instrumento de democratização do poder, que, por excelência, assegura às partes as garantias constitucionais que lhe são devidas. Não é por menos, que a própria ideia de processo legalmente estabelecido, atrelada ao dever de motivação das decisões, possui íntima relação com o princípio constitucional da segurança jurídica, em sua vertente subjetiva, da proteção à confiança legítima.¹³ Isso porque, somente através de um processo com decisões devidamente fundamentadas é que o cidadão poderá depositar sua confiança em uma atuação estatal democrática e imparcial.

10 BRASIL. Constituição, 1988.

11 COUTURE, Eduardo J. Inconstitucionalidad por privación de la garantía del debido proceso. In. **Estudios de Derecho Procesal Civil**, t. I. 3. ed. Buenos Aires: Depalma 2003. p. 135.

12 DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 95

13 Sobre as vertentes da segurança jurídica cf. COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. p. 3-4. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.

Nesse sentido, Ingo Wolfgang SARLET, confere à segurança jurídica o *status* de subprincípio concretizador do princípio fundamental e estruturante do Estado de Direito. Em outras palavras, define a segurança jurídica como elemento nuclear da noção de Estado de Direito, plasmada na Constituição de 1988, sendo desta indissociável.¹⁴ No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de MELLO, ao conceituar o termo *segurança jurídica*, demonstra a relevante importância do princípio nas relações Estado-Indivíduo, ao passo que coincide com uma das aspirações mais profundas do Homem, cuja busca é permanente: a segurança em si mesma, a certeza em relação aquilo que o cerca. Assim, afirma que a aspiração à segurança decorre da:

Insopitável necessidade de poder assentar-se sobre algo reconhecido como estável, ou relativamente estável, o que permite vislumbrar com alguma previsibilidade o futuro. (...) Dita previsibilidade é, portanto, o que condiciona a ação humana.¹⁵

Note-se, o dever de proteção à confiança legítima surge da necessidade de se assegurar previsibilidade às relações jurídicas em que o Poder Público figura como parte, o que pode ser feito através de um processo devidamente motivado, de modo tal a evitar a incidência de incertezas nessas relações.

Desse modo, para Karl LARENZ, o surgimento do dever de proteção à confiança dos cidadãos é inspirado e resguardado pelo próprio ordenamento jurídico, na medida em que protege a confiança suscitada em detrimento do comportamento do outro, sendo a confiança condição fundamental para uma convivência coletiva pacífica, e, por conseguinte, de paz jurídica.¹⁶

Nesse diapasão, demonstra-se indissociável a relação entre o dever geral de motivação das decisões e a confiança depositada pelos cidadãos, ao que, a inexistência do primeiro mitiga a força da segunda. Não é à toa, portanto, que a ausência de exposição das razões que justificam determinado acontecimento, em um cenário macro, faz incidir a desconfiança e insegurança generalizadas.

Diante de tais considerações, imperiosa se faz à análise da lógica da fundamentação das decisões do Estado no decorrer do processo.

14 SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, p. 111-156, out./dez. 2005, p. 5-6.

15 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 179.

16 Livre tradução do original apresentado e traduzido por Luiz Díez-Picazo: "*El ordenamiento jurídico protege la confianza suscitada por el comportamiento de otro y no tiene más remedio que protegerla, porque confiar poder confiar, como hemos visto, es condición fundamental para una pacífica vida colectiva y una conducta de cooperación entre los hombres y, por tanto, de la paz jurídica.*" LARENZ, Karl. **Derecho justo: fundamentos de ética jurídica**. Tradução e Apresentação de Luiz Díez-Picazo. Madri: Civitas. 2001, p. 91.

3. A LÓGICA DA FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES ADMINISTRATIVAS E JURISDICIONAIS

Um dos preceitos embaixadores da atuação estatal é, sem dúvida, o princípio da motivação. Princípio este que está disciplinado expressamente na Constituição da República, no artigo 93, incisos IX e X (ao tratar dos atos judiciais e jurisdicionais), mas que também pode ser extraído como decorrência lógica da hermenêutica jurídico-constitucional de um Estado Democrático de Direito.

Nesse passo, a exigência de fundamentação das decisões também decorre de embasamento implícito na Constituição, que pode ser identificado mediante interpretação do princípio democrático, do princípio da segurança jurídica, da garantia do devido processo legal e das garantias corolárias a esta: do contraditório e da ampla defesa.

De fato, só a partir de uma decisão bem fundamentada é que as partes terão assegurado o direito de se manifestar no processo e construir uma defesa prévia e efetiva. Não sendo à toa, portanto, que o dever de motivação, por ser instituto que visa à democratização do Poder Público, é considerado uma garantia constitucional dos cidadãos.

Assim, ainda que a exigência de fundamentação das decisões nas esferas processual cível e administrativa possua raízes constitucionais, o instituto possui peculiaridades distintas em cada um dos diferentes âmbitos, pelo que a sua análise será feita separadamente. Desta feita, primeiro far-se-á análise do dever geral de motivação imposto à Administração Pública, para depois passar ao estudo do dever de fundamentar as decisões jurisdicionais.

3.1. PRESSUPOSTOS DO ATO ADMINISTRATIVO E O DEVER DE MOTIVAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ao analisar a atuação administrativa no país, é possível perceber que muito do autoritarismo inerente ao regime jurídico anterior ao Estado de Direito ainda é passível de identificação no tocante aos atos administrativos, especialmente se analisarmos seus atributos (imperatividade, presunção de legitimidade e auto-executoriedade).

Partindo-se desse pressuposto, isto é, considerando a existência de elementos que ainda marcam a supremacia dos atos administrativos, ganha relevo a imposição de um dever de motivar. Isso porque, conforme exposto, a motivação é instrumento necessário para quebra de paradigmas autoritários e arbitrários, ao que, a Administração Pública, a partir da referida imposição como dever e como princípio, deverá demonstrar as razões de sua atuação.

Certo da importância do dever de motivar, antes de discorrer sobre o tema, é de bom grado que se destaquem algumas questões preliminares quanto à conceituação e aos pressupostos do ato administrativo.

doutrina

Nesse sentido, quanto à noção de ato administrativo, quadra frisar, não existe um *conceito legal* que o defina, razão pela qual não há uma compreensão única quanto a sua delimitação. De todo modo, destaca-se que a visão clássica o considera como uma “declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário.”¹⁷

No tocante aos seus pressupostos, o professor Celso Antônio Bandeira de MELLO¹⁸ assevera que se resumem a: *objeto, sujeito, motivo, requisitos procedimentais, finalidade, causa e formalização*. Devido à delimitação do tema, no entanto, far-se-á análise de apenas três dos pressupostos elencados: motivo, finalidade e causa.

Nesse diapasão, na acepção de Bandeira de MELLO, o *motivo*, pressuposto objetivo ou pressuposto de fato do ato, é aquele que autoriza ou exige a prática do ato em virtude da concretização de uma situação fática. É dizer, é um suporte à expedição do ato, pelo que, “prestantes serão os motivos que revelem pertinência lógica, adequação racional ao conteúdo do ato, ao lume do interesse prestigiado na lei aplicada.”

Nesses termos, entende-se por *motivo* a descrição de um fato sobre o qual o agente público imputa uma conduta estabelecida em uma norma de modo a sustentar sua decisão. A *finalidade*, por sua vez, definida como pressuposto teleológico do ato, é “o bem jurídico objetivado pelo ato”, ou seja, consiste nos objetivos que o ato administrativo comporta. Já a *causa*, pressuposto lógico do ato, é definida como a correlação lógica entre o motivo e o conteúdo do ato no que concerne à sua finalidade.

Diante da conceituação dos pressupostos acima ladeados, quadra esclarecer que não são raras às vezes em que há confusão quanto a sua definição. Assim, é preciso extrair a essência de cada um e considerar o ato administrativo como uma etapa de um processo de causa e efeito, o que tornará clara a percepção de que o *motivo* nada mais é o que dá *causa* ao ato, sendo a *finalidade* a consequência visada pelo ato.¹⁹ De fato, é possível notar que cada pressuposto possui sua própria característica e finalidade para a estruturação de um ato administrativo.

Em que pese à sucinta análise dos pontos preliminares necessários, percebe-se que as questões acerca da definição e composição estrutural do ato administrativo não são de todo simples, pelo que mereceria estudo mais aprofundado, o que por certo transcenderia o escopo do presente trabalho. Portanto, buscar-se-á delimitar o tema, partindo-se da premissa diferenciadora de que, assim como os pressupostos do ato não se confundem, o dever geral de motivação também não se confunde com qualquer dos pressupostos, nem mesmo com o *motivo*.

Senão, porque, o *motivo*, de acordo com Maria Sylvia Zanella DI PIETRO, é o pressuposto de fato e de direito que serve de fundamento ao ato administrativo.

17 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 237.

18 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 399-417.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 392.

Sendo o pressuposto de direito o dispositivo legal embasador do ato e o pressuposto de fato o conjunto de circunstâncias que levam a Administração a praticar o ato.²⁰

A *motivação*, por sua vez, de acordo com Lúcia Valle FIGUEIREDO, coincide com a exposição dos motivos, constituindo um dever de “demonstrar - de maneira cabal - o iter percorrido pelo administrador para chegar à prática do ato.”²¹ Nesse sentido, depreende-se que a motivação é a fundamentação em que se vislumbra (i) o regime jurídico de Direito habilitante, (ii) a situação fática em que o agente se estribou para decidir e (iii) a demonstração da pertinência lógica entre a situação fática e o ato praticado.²²

Com efeito, evidente que o *motivo*, como pressuposto por excelência que é, não se confunde com a *motivação*, que se resume a um dever de fundamentar decisões adequadamente. Contudo, guardada a devida importância ao *motivo*, ele, sozinho, não garante a participação ativa e conjunta dos cidadãos com a Administração Pública, ao passo que é tão somente instrumento de adequação do ato administrativo à lei e às circunstâncias fáticas.

Desse modo, a necessidade de exposição desses motivos permitiu a imposição de um dever à Administração Pública, o *dever geral de motivação* de suas decisões, que, por ser um dever, é, em contrapartida, uma garantia a todos os cidadãos, o que confere à motivação status constitucional de princípio. Um princípio que implica a exposição dos motivos que deram causa à expedição do ato, de modo a assegurar uma adequada ciência da decisão administrativa.

Observa-se, portanto, que o dever de motivar alcança amplíssimo espectro, pelo que, a partir dele, passou-se a exigir fundamentação rigorosa, com lastro de congruência nítida e intertemporal, justamente pela necessidade de se controlar a atuação estatal, avaliando seus custos e benefícios, em um Estado Democrático de Direito.²³

Destarte, não é novidade que desde antes da consagração infra legal expressa da motivação como princípio, no artigo 2º, *caput*, e inciso VII, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/99), este já imperava como um dever geral, especialmente por se tratar de um princípio constitucional implícito e estar intimamente atrelado a outros princípios constitucionais.²⁴

Tal posicionamento pode ser corroborado quando da análise das considerações iniciais deste trabalho, onde se constatou que em um Estado Democrático de Direito que, no artigo 1º, parágrafo único, de sua Constituição, disciplina que todo o poder emana do povo, não pode haver mitigação de informações que possam vir a causar danos aos cidadãos. É dizer, no regime jurídico-administrativo brasileiro,

20 DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 251.

21 FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 3a. edição. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 143

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 404.

23 FREITAS, Juarez. Deveres de motivação, convalidação e de anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora. **Interesse Público** - Ano 4, n. 16, outubro/dezembro de 2002 - Porto Alegre: Notadez, 2002. p. 40

24 Quanto ao posicionamento doutrinário do princípio da motivação como um princípio constitucional implícito, importante destacar que estes não são menos importantes que os princípios explícitos, apenas não estão positivados expressamente na Magna Carta. O que não significa que dela não possam ser extraídos.

não há espaço para obscuridade, devendo as decisões ser motivadas e amplamente transparentes, permitindo sempre a participação popular, sendo a motivação garantia inafastável daquele regime.

Diante desse panorama, conforme lição de Agustín GORDILLO, a motivação dos atos administrativos torna-se, além de uma exigência jurídica, uma exigência também política, social e cultural, pelo que as razões expostas devem, principalmente, convencer o cidadão.²⁵ Assim, de nada adianta a exposição de uma fundamentação “guarda-chuva” que serve para qualquer caso, ao passo que aquilo que serve para tudo, em verdade, não serve para nada, apenas colabora para uma má administração e grande insatisfação popular.

De fato, considerando o atual cenário brasileiro, é estritamente necessário que exista confiança do cidadão na atuação administrativa, o que somente será possível mediante atuação de uma Administração Pública dialógica, que não expõe embasamentos genéricos, e que permite efetivamente a participação popular na construção de suas decisões. Como se pode notar, a motivação adequada é poderoso meio de expressar uma atuação administrativa alicerçada nos princípios gerais do Direito, e porque não dizer mais eficiente e de maior aceitabilidade pelos cidadãos.

Não obstante isso, ainda não há posicionamento uníssono na Doutrina quanto à obrigatoriedade da motivação como dever. Isso porque, alguns afirmam ser obrigatório apenas quando a lei assim expressamente o determina; outros, indo de encontro à referida acepção, defendem a obrigatoriedade da motivação em todas as situações. Ainda, outros mais, justificam a necessidade da obrigatoriedade a depender da natureza discricionária ou vinculada do ato.²⁶

Sem diminuir a discussão doutrinária, o fato é que, a Lei de Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/99), em seu artigo 50, dispôs expressamente a obrigatoriedade da exposição dos motivos fáticos e jurídicos quando da edição de atos administrativos que: *I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; V - decidam recursos administrativos; VI - decorram de reexame de ofício; VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.*

Nesse sentido, Juarez FREITAS assevera que a fundamentação necessita estar presente em todos os atos administrativos, salvo aqueles de mero expediente, os ordinatórios

25 No original, assim assevera o autor: “En el pasado fue sólo exigencia jurídica que el acto administrativo contuviera una “motivación” o explicación de sus fundamentos; hoy es también una exigencia política, un deber jurídico y político, social y cultural, de explicar al particular por qué se le impone una norma y hay que convencerlo; pues si no se le explica satisfactoriamente, faltará su consenso, que es base esencial del concepto democrático actual y futuro del ejercicio del poder y de la eficacia en el cumplimiento de la decisión.” In: **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires : Fundación de Derecho Administrativo, 2017. p. II-27. Disponível em: <http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf> Acesso em: 10 de junho de 2017.

26 Sobre o tema cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 404 e 405.

de feição interna e quando excepcionados pelo próprio constituinte. Devendo, nesses termos, a Administração Pública sempre motivar consistente e congruentemente seus atos, de modo que correspondam a atos sindicáveis e controláveis.²⁷

No tocante a necessidade de seu controle, o que só é possível em havendo um ato devidamente motivado, Adilson Abreu DALLARI de forma prudente leciona que:

Se o ato praticado não for devidamente motivado, se não for precedido de motivação explícita, não haverá como se proceder a uma verificação da consistência dos motivos que ensejaram a decisão tomada. A falta de motivação é um vício autônomo, capaz de ensejar a decretação da nulidade do ato. Sem explicitação dos motivos é quase impossível o controle da discricionariedade e do desvio do poder. A forma mais segura para desvendar a ocorrência de desvio de poder é pelo exame dos motivos alegados para a prática do ato.²⁸

Não é diverso o posicionamento de Marçal JUSTEN FILHO, para quem a validade do ato administrativo depende de uma decisão motivada, ao passo que nenhuma atribuição é concedida aos agentes públicos de forma que possam decidir como bem desejar. Assim, toda a decisão fundada no simples argumento da titularidade da competência é nula.²⁹

Diante dessas considerações, é possível perceber que a necessidade de uma exposição de motivos clara e congruente possui caráter vital para a democracia, pelo que só a partir de uma adequada motivação será possível a participação popular (para que se façam ouvir) no efetivo controle dos atos administrativos.

3.2. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015: EXIGÊNCIA EXPRESSA À NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES

Da mesma sorte que há um dever geral de motivação imposto à Administração Pública, assim também ocorre no tocante à exigência de fundamentação das decisões jurisdicionais.

Contudo, antes de tecer quaisquer comentários acerca do dever de fundamentar imposto ao Poder Judiciário, importante destacar que a presente análise, neste momento, estará a tratar das decisões jurisdicionais, isto é, aquelas decorrentes do poder de dizer o direito de forma cogente e vinculada - *juris dictio*.³⁰

Nesse sentido, diferente das decisões jurisdicionais são os atos judiciais, que configuram atos administrativos exarados por integrantes do Poder Judiciário, mas que não se inserem na categoria de atos jurisdicionais.

27 FREITAS, Juez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5a ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 90.

28 DALLARI, Adilson Abreu. Controle do desvio de poder. In: MATTOS, Mauro Roberto Gobes; LIMA, Liana Maria Taborda (coords.). **Abuso de Poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 1-20.

29 JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 330.

30 *Juris dictio* é o termo latino que deu origem à palavra Jurisdição, conceituada por Giuseppe Chiovenda leciona como “a função do Estado que tem por escopo a atuação da vontade concreta da lei por meio de substituição, pela atividade de órgãos públicos, da atividade de particulares ou de outros órgãos públicos, já no afirmar a existência da vontade concreta da lei, já no torná-la, praticamente, efetiva.” In: **Instituições de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 1969. v. II, p. 37.

Com efeito, conforme visto anteriormente, os atos judiciais devem ser fundamentados em razão da disciplina expressa no artigo 93, inc. X, da Constituição da República, e em homenagem ao dever geral de motivação imposto ao Poder Público, pelo que desnecessária nova análise dos mesmos, pois são atos administrativos exercidos em decorrência de uma função administrativa/organizacional.

Nesse passo, adentrando à análise da exigência de fundamentação das decisões jurisdicionais, importante salientar que esta possui raízes constitucionais explícitas, em decorrência do disposto no artigo 93, inciso IX, da Constituição da República, bem como implícitas, em decorrência da própria noção da garantia do devido processo legal.

Além disso, referido dever também está expressamente disciplinado no Código de Processo Civil de 2015, que, assim como a Lei Federal nº 9.784/99 (Lei Federal de Processo Administrativo), possui carga principiológica densa, especialmente em razão da disciplina disposta no artigo 1º daquele diploma, que determina a necessidade de o processo civil ser ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República de 1988.

O Código de Processo Civil de 2015, então, ratificando a exigência constitucional, disciplinou em seu artigo 489, e parágrafos, o regramento específico do dever imposto aos magistrados de fundamentar adequadamente suas decisões. Assim, o referido dispositivo em nada inovou o ordenamento pátrio no tocante à exigência de motivação das decisões jurisdicionais, apenas exemplificou hipóteses em que a decisão não seria considerada fundamentada.

Nesses termos, antes mesmo da publicação do Novo Código de Processo Civil, já era sabido que não se poderia admitir um provimento jurisdicional sem uma adequada fundamentação, sob pena de afronta direta à norma constitucional estabelecida no art. 93, IX, além do “desgaste da confiabilidade do próprio Poder Judiciário.”³¹

Assim, considerando a motivação instituto responsável por desvendar as razões que levaram o magistrado a resolver determinada lide de uma forma e não de outra após a apreciação dos argumentos trazidos pelas partes, defender a possibilidade de um provimento jurisdicional imotivado é atentar contra a própria lógica da dialogicidade do processo, e, por conseguinte, contra a lógica do Estado Democrático.

Com razão, Nelson NERY JUNIOR sustenta que o magistrado deve analisar as questões de fato e de direito que lhe foram postas e exteriorizar o embasamento de sua decisão, não sendo possível considerar fundamentada decisão que tão somente faz menções remissivas a fatos, normas ou provas. É dizer, deve o juiz expressar as razões que o convenceram a agir de determinada maneira³².

31 DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 74.

32 NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. rev., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 291.

Por certo, boa parte da doutrina brasileira³³ sustenta a aplicabilidade da motivação como princípio, mediante o *princípio do livre convencimento motivado*, esgotando os espaços para o livre arbítrio, fazendo com que os magistrados passem a decidir de modo racional de acordo com as provas e elementos existentes nos autos.

Referido pressuposto decorre da própria lógica do regime jurídico de um Estado Democrático de Direito. De tal sorte que, somente a partir da expressão de um convencimento motivado será possível a existência de uma adequada comunicação entre os integrantes do processo, garantindo-se o exercício de um contraditório efetivo; a realização de um controle político concreto do Poder Judiciário, fiscalizando-se a atuação do magistrado e; sobretudo, a garantia de uma participação ativa da sociedade no controle da atividade jurisdicional.

Assim, em que pese boa parte da Doutrina considere o dever de motivação como um *princípio*, sem renegar a carga axiológica do referido dever, Rodrigo Ramina de Lucca faz interessante ressalva quanto a necessidade de se considerar referido dever como *regra* e não como *princípio*. Isso porque, em que pese algumas *regras*, assim como os *princípios*, possuam carga axiológica, podendo, portanto, estar sujeitas à ponderação no caso concreto, elas ainda assim possuem comandos definitivos, devendo ser respeitadas em qualquer situação normal.³⁴

De fato, para o autor, a classificação do dever de motivar como uma *regra* acaba por lhe conferir maior expressividade e força, já que não poderá ser excepcionado em circunstâncias normais, sob pena de sobrevir inconstitucionalidade.

Sem buscar nos filiar a qualquer das correntes, pelo que para este estudo o que importa é que a decisão seja adequadamente motivada, e, para não ficarmos estagnados no âmbito conceitual do tema, destaca-se, é de suma importância a identificação dos elementos necessários para que uma decisão jurisdicional possa ser considerada motivada.

Para tanto, quadra frisar, o artigo 489 do Código de Processo Civil de 2015 em nenhum momento disciplinou de modo expresso referidos elementos, de modo que a sua definição é uma construção doutrinária.

Nesse passo, Luciana Drimel Dias sustenta que a estrutura, conteúdo e extensão da motivação, no que se refere ao atendimento *efetivo* da garantia democrático-constitucional do dever de motivar, são mais bem aferidos no caso concreto. Contudo, ainda assim, a garantia de um provimento jurisdicional minimamente motivado depende de alguns elementos, como os *técnico-legais, linguísticos e argumentativos*

33 Nesse sentido se posicionam DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 72; DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 10. ed. vol. 2. Salvador: Jus Podivm, 2015. p. 329; NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. rev., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 290-291.

34 LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 87-88.

e *axiológicos*, devendo a argumentação possuir coerência interna (dentro da própria decisão) e externa (com o ordenamento jurídico e valores sociais).³⁵

Rodrigo Ramina de Lucca, por sua vez, afirma que os requisitos mínimos do dever de motivação são a *clareza*, a *coerência* e a *completude*.³⁶ Quanto ao primeiro requisito, sustenta que a motivação deve ser objetiva, isto é, desprovida de considerações genéricas e impertinentes, que sirvam apenas para dar volume (em tamanho) à decisão. Ademais, a clareza da decisão engloba o uso de linguagem acessível, mas que, ainda assim, seja técnica.

A coerência, de acordo com o jurista, diz respeito à necessidade de haver harmonia entre os elementos essenciais da sentença (relatório, fundamentação e dispositivo), especialmente entre o dispositivo e as razões que levaram à sua tomada. Já a completude, é o requisito que garante uma decisão suficientemente motivada. É dizer, ao mesmo tempo em que as razões que justificam o dispositivo devem estar expressas, outras alegações capazes de infirmar a conclusão do magistrado devem ser expressamente afastadas.

Com efeito, será considerada devidamente motivada a decisão que expressar os elementos fáticos e normativos, mediante uma argumentação lógica e coerente dos elementos embasadores de sua decisão, devendo ser acessível a qualquer interessado, livre de excessivos aforismos jurídicos (do vulgarmente conhecido “juridiquês”), de modo a, principalmente, assegurar o controle provimentos jurisdicionais pela sociedade.

4. A BOA-FÉ E O DEVER DE COLABORAÇÃO ENTRE OS SUJEITOS PROCESSUAIS

Conforme até aqui registrado, observou-se que incumbe à Administração Pública e ao Poder Judiciário o dever de fundamentar adequadamente seus atos e decisões, estando o princípio da segurança jurídica, à luz da proteção à confiança legítima, estritamente vinculado ao referido dever, impondo-se verdadeiros limites à atuação do Estado, especialmente quanto ao impedimento da arbitrariedade, em legítima concordância aos ditames de um Estado Democrático de Direito.

Ocorre, para além do dever de proteção à confiança legítima e do dever de fundamentação de decisões, outro dever que se impõe, que também decorre do regime jurídico de um Estado Democrático de Direito, é o dever de cooperação. Assim, como bem leciona Daniel Mitidiero, da mesma forma que a sociedade é compreendida como um “empreendimento de cooperação entre seus membros” que visa a obtenção de um proveito mútuo, o Estado deve prestar positivamente seus deveres constitucionais. Não por menos, o direito a um processo justo deve ser compreendido como um direito à prestação estatal de organização deste processo justo.³⁷

35 DIAS, Luciana Drimel. Motivação sentencial como garantia constitucional em um estado democrático de direitos. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira; ROVER, Aires José. **Processo e Jurisdição**. Organização: CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 295-312. p. 307 e 308.

36 LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015. p. 217-224.

37 MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como *prêt-à-porter*? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 59.

Diante da importância deste dever dentro de uma relação processual e considerando a relevância de um esforço conjunto entre os sujeitos processuais para que realmente sejam alcançadas as garantias previstas na Constituição da República vigente, faz-se imperiosa a análise do dever de colaboração.

4.1. A COLABORAÇÃO PROCESSUAL E O DEVER DE FUNDAMENTAR QUE TAMBÉM SE IMPÕE ÀS PARTES

É certo que as partes dentro de uma relação processual, seja no âmbito do processo civil ou do processo administrativo, possuem liberdade de escolha dos meios que utilizarão para o alcance de seus objetivos. Entretanto, em que pese a existência de referida liberdade, o âmbito processual não é um “vale-tudo”, pelo que nenhuma das partes pode estar acima dos “fins superiores que inspiram o processo.”³⁸

Tanto é assim, que é possível perceber a grande preocupação dos legisladores infraconstitucionais quanto à necessidade de disciplinar expressamente o dever de boa-fé objetiva, justamente para garantir uma atuação processual de acordo com os padrões de honestidade, lealdade e boa-fé, assegurando a realização de um processo justo.

Nesse diapasão, não causa espanto que a exigência de um comportamento de acordo com a boa-fé tenha sido consagrado como norma fundamental do processo civil (artigo 5º, CPC/2015). O que também não foi diferente no âmbito do processo administrativo, vez que a necessidade de um agir conforme a boa-fé foi por duas vezes foi consagrada na Lei de Processo Administrativo Federal, seja como dever à Administração Pública (art. 2º, p. único, IV), seja como dever ao administrado (art. 4º, II).

Foi pensando nessa necessidade, e, mais uma vez, para assegurar os ditames das normas constitucionais que idealizam a efetivação de um processo justo, que o dever de colaboração passou a ganhar destaque nas relações processuais. Isso porque, como bem memora Daniel Mitidiero, a colaboração visa organizar e dividir de forma equilibrada o trabalho entre todos os participantes do processo.³⁹

Assim, tratando-se de dever que visa assegurar um mínimo de razoabilidade para o adequado e harmônico desenvolvimento do processo,⁴⁰ o dever de colaboração foi estatuído expressamente no artigo 6º do CPC/2015 e no artigo 4º, inc. II, da Lei Federal nº 8.987/99, devendo ser aplicado à todos os sujeitos processuais.

Nesse sentido, o dever de colaboração não gera somente atribuições às partes litigantes no processo civil e ao administrado no processo administrativo, mas também aos magistrados e à Administração Pública.

38 THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - vol. I.** 57 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p. 285.

39 MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como *prêt-à-porter*? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 57.

40 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico no processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014. p. 115.

Dessa maneira, no tocante ao âmbito do processo civil, Daniel Mitidiero leciona que a colaboração estrutura-se a partir de regras que devem ser seguidas pelo magistrado na condução do processo, pelo que cabe ao juiz os deveres de esclarecimento, diálogo, prevenção e de auxílio para com os litigantes; funcionando assim a cooperação.⁴¹

No tocante ao dever de colaboração incumbido às partes, destaca-se, alguns autores do Direito Processual Civil entendem que a cooperação não se aplica às partes *entre si*, em virtude de possuírem interesses divergentes na lide, o que não lhes flexibiliza o dever de atuar com boa-fé e lealdade. Assim, a colaboração neste âmbito processual é a cooperação das partes para com o juiz.⁴²

Nesses termos, o alcance da cooperação processual às partes litigantes no processo civil se resume a necessidade de se prestar adequadamente os esclarecimentos necessários, bem como agir de acordo com a lealdade e boa-fé. Nesse sentido, Leonardo Carneiro da Cunha, afirma que a colaboração das partes com o juiz envolve:

- a) a ampliação do dever de boa-fé;
- b) o reforço do dever de comparecimento e prestação de quaisquer esclarecimentos que o juiz considere pertinentes e necessários para a perfeita inteligibilidade do conteúdo de quaisquer peças processuais apresentadas;
- c) o reforço do dever de comparecimento pessoal em audiência, com a colaboração para a descoberta da verdade.
- d) o reforço do dever de colaboração com o tribunal, mesmo quando este possa envolver quebra ou sacrifício de certos deveres de sigilo ou confidencialidade.⁴³

Nesse passo, fazendo-se uma interpretação conjunta com o artigo 77 do Código de Processo Civil de 2015,⁴⁴ contata-se que, ao se manifestar, as partes devem o fazer com honestidade, clareza e coerência, sem incorrer em litigância de má-fé.

Referida imposição não é diferente no âmbito do Processo Administrativo, pois da interpretação sistêmica do artigo 4º da Lei Federal nº 9.784/99, com a Constituição de 1988, extrai-se que o dever de colaboração do administrado para com a Administração Pública envolve uma atuação de acordo com padrões de honestidade, urbanidade, boa-fé, devendo o cidadão esclarecer tudo aquilo que lhe for solicitado de maneira clara e coerente.⁴⁵

41 MITIDIERO, Daniel. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado - O novo Código de Processo Civil**. São Paulo: AASP, 2015, n. 126. p. 50.

42 Nesse sentido leciona Daniel Mitidiero, para quem "As partes não colaboram e não devem colaborar entre si simplesmente porque obedecem a diferentes interesses no que tange à sorte do litígio." In. Colaboração no processo civil como prê-à-porter? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011. p. 62; Também nesse sentido MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **O projeto do CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 73.

43 CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 79, jul./set. 2012, p. 155

44 Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo: I - expor os fatos em juízo conforme a verdade; II - não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento; III - não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito; IV - cumprir com exatidão as decisões jurisdicionais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação; V - declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva; VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso. In. BRASIL. Código de Processo Civil, 2015.

45 Art. 4º São deveres do administrado perante a Administração, sem prejuízo de outros previstos em ato normativo: I - expor os fatos conforme a verdade; II - proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé; III - não agir de modo temerário; IV - prestar as informações que lhe forem solicitadas e colaborar para o esclarecimento dos fatos. In. BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

É a partir deste momento da análise que surge o entendimento de que as partes no processo civil e os administrados no processo administrativo também tem o dever de motivar suas petições e requerimentos, no sentido de fundamentá-las adequadamente, para que não signifiquem no processo apenas contadores de fatos, mas que efetivamente colaborem para a construção do convencimento motivado do Poder Público.

De fato, não assistiria qualquer razão à existência de um dever de fundamentar imposto ao Poder Público, amparado na proteção à confiança legítima dos cidadãos, se não houvesse um ônus aos outros sujeitos processuais de colaborar e se manifestar adequadamente. É dizer, as partes devem se fazer compreender ao juiz e o administrado deve apresentar requerimentos adequados à Administração Pública, pelo que o dever de motivação também recai a este polo da relação.

5. CONCLUSÃO

Por certo que os deveres de motivação das decisões, de agir de acordo com a lealdade e boa-fé e de cooperação constituem a própria essência do Direito Processual brasileiro, sendo sua vigência inafastável em um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, a conjugação de referidos deveres evita a incidência de incertezas jurídicas nas relações processuais e tende a beneficiar todos os sujeitos do processo, tornando-se extremamente necessários em uma sociedade democrática jovem como a brasileira que, ultimamente, parece imersa em um ambiente de insegurança.

Não por menos, há vinte anos, Carmem Lúcia Antunes Rocha já alertava que “sem confiança nas instituições jurídicas, não há base para garantia das instituições políticas.”⁴⁶ O que se tem demonstrado, e muito, na praxe brasileira no decorrer dos anos.

Diante disso, nota-se que o dever de motivação, ainda que incumbido constitucionalmente ao Poder Público, deve também ser respeitado pelas partes. Isso porque, se as partes não apresentam manifestações claras, objetivas, com pretensões adequadamente delimitadas, a finalidade principal do processo, que é a garantia de um processo justo, não será atendida.

Com efeito, ao considerar que o dever de motivação é dever restrito ao Poder Público e que, portanto, não se incumbe às partes, as garantias constitucionais do acesso à justiça, do devido processo legal e de seus corolários contraditório e ampla defesa, restarão sufocadas. Assim, institutos realmente capazes de garantir uma atuação processual em prol da democracia e da justiça estarão sendo aviltados, quando em verdade deveriam estar sendo exaltados.

Desta feita, em tempos em que paira a desconfiança e a insegurança, não cabe aos sujeitos processuais a manifestação rasa, sem a devida delimitação de suas razões, pelo que a todos incumbe o dever de motivação.

46 ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. p. 6 Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.

6. REFERÊNCIAS

- ANTUNES ROCHA, Carmem Lúcia. Princípios constitucionais do processo administrativo no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 136, p. 5-28, out./dez. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/287> Acesso: 31 de maio de 2017.
- BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; PIVETTA, Saulo Lindorfer. O regime jurídico no processo administrativo na Lei nº 9.784/99. **A&C - R. de Dir. Administrativo & Constitucional**, ano 14, n. 58, p. 107-135, out./dez. 2014.
- BRASIL. Código de Processo Civil, 2015.
- BRASIL. Constituição, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e Democracia**. 4a reimpressão. 6a edição. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de direito processual civil**. v. II. São Paulo: Saraiva, 1969.
- COUTO E SILVA, Almiro do. O Princípio da Segurança Jurídica (Proteção à Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administração Pública de Anular seus Próprios Atos Administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 2, abril/maior/junho, 2005. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de maio de 2017.
- COUTURE, Eduardo J. **Inconstitucionalidad por privación de la garantía del debido proceso**. In. Estudios de Derecho Procesal Civil, t. I. 3. ed. Buenos Aires: Depalma 2003. p. 135.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, n. 79, jul./set. 2012.
- DALLARI, Adilson Abreu. Controle do desvio de poder. In. MATTOS, Mauro Roberto Gobes; LIMA, Liana Maria Taborda (coords.). **Abuso de Poder do Estado na atualidade**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.
- DIAS, Luciana Drimel. Motivação sentencial como garantia constitucional em um estado democrático de direitos. In: SILVEIRA, Vladimir Oliveira; ROVER, Aires José. **Processo e Jurisdição**. Organização: CONPED/UFF. Florianópolis: FUNJAB, 2012, p. 295-312.
- DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela**. 10. ed. vol. 2. Salvador: Jus Podivm, 2015.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 12 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do novo processo civil**. São Paulo: Malheiros, 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FREITAS, Juarez. **Deveres de motivação, convalidação e de anulação: deveres correlacionados e proposta harmonizadora**. Interesse Público - Ano 4, n. 16, outubro/dezembro de 2002 - Porto Alegre: Notadez, 2002.
- FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.
- FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**, 3a. edição. São Paulo: Malheiros, 1998.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas**. 1a ed. 1a reimp. - Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2017. Disponível em: <http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/tomo1.pdf> Acesso em: 10 de junho de 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.
- LARENZ, Karl. **Derecho justo: fundamentos de ética jurídica**. Tradução e Apresentação de Luiz Diez-Picazo. Madri: Civitas. 2001.

- LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: JusPODIVM, 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **O projeto do CPC**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MITIDIERO, Daniel Francisco. Colaboração no processo civil como prôt-à-porter? Um convite ao diálogo para Lenio Streck. **Revista de processo**, São Paulo, v. 36, n. 194, p. 55-65, abr. 2011.
- MITIDIERO, Daniel Francisco. A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro. **Revista do Advogado - O novo Código de Processo Civil**. São Paulo: AASP, 2015.
- MORAES, Germana de Oliveira. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**, São Paulo: Dialética, 1999.
- MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: Princípios Constitucionais e a Lei 9.784/1999**. 4. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.
- NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal: processo civil, penal e administrativo**. 10. ed. erv., ampl. e atual. com novas súmulas do STF (simples e vinculantes) e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, out./dez. 2005.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil - Teoria geral do direito processual civil, processo de conhecimento e procedimento comum - vol. I**. 57 ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

NOTAS SOBRE A TEORIA DO FATO CONSUMADO COMO FUNDAMENTO PARA A ESTABILIZAÇÃO DE EXPECTATIVAS JURÍDICAS

NASCIMENTO, Leandro Maciel do¹

RESUMO: Existem expectativas jurídicas que, não obstante tenham se prolongado no tempo, não estão sob a proteção dos direitos adquiridos, da prescrição ou da proteção da confiança. Nesses casos, mostra-se possível a manutenção de tais pretensões que se prolongaram no tempo com fundamento a segurança jurídica e a chamada teoria do fato consumado. Assim, de acordo com o Supremo Tribunal Federal, em condições excepcionais e devidamente motivadas, admite-se a preservação de interesses que, embora originados de modo irregular, tornaram-se, com o passar do tempo, consolidados, irreversíveis ou de difícil reversão.

PALAVRAS-CHAVE: Estabilização de expectativas. Direitos adquiridos. Teoria do fato consumado.

ABSTRACT: *There are legal expectations that, although they have been prolonged over time, are not under the legal protection of acquired rights, prescription or legitimate confidence. In these cases, it is possible to maintain such pretensions that have lasted in time based on legal certainty and the so-called consummate fact theory. Thus, according to brazilian Supreme Court, under exceptional and duly motivated conditions, it is possible to preserve interests which, although irregularly originated, became, over time, consolidated, irreversible or difficult to reverse.*

KEYWORDS: *Brazilian law. Stabilization of legal expectations. Acquired rights. Consummate fact theory.*

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo abordar a chamada teoria do fato consumado como fundamento para preservação de expectativas não abrangidas pelos mecanismos tradicionais de estabilização de pretensões.

Adota-se como pano de fundo o reconhecimento de que a Constituição brasileira de 1988 tem na segurança jurídica um de seus princípios mais relevantes, a qual pode ser extraída já no seu preâmbulo, como da opção por um Estado Democrático de Direito, além de inúmeras de suas regras específicas.

Ao mencionar a segurança jurídica, tem-se em vista princípio jurídico cuja maior eficácia está na busca por cognoscibilidade, estabilidade e calculabilidade do

¹ Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP), Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Especialista em Direito Constitucional e Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Professor de Direito Constitucional. Procurador do Ministério Público de Contas do Estado do Piauí.

ordenamento jurídico, conforme modelo exposto por Ávila (2014). Com efeito, um dado sistema jurídico será mais seguro quando puder promover o conhecimento prévio de suas leis, quando for o mais estável possível e quando possibilitar a previsão das consequências das condutas, de modo que as pessoas possam exercer sua liberdade, possam se planejar e antever os efeitos de suas escolhas.

Nesse contexto, a teoria do fato consumado surge como mais um mecanismo de concretização da segurança jurídica. No entanto, trata-se de fundamento controverso, pois, para muitos, sua aplicação sequer deveria ser cogitada, pois compromete a certeza do direito, tendo em vista que sua aplicação pressupõe o afastamento de uma lei ou outra norma jurídica plenamente válida.

Serão demonstrados: o caráter subsidiário do fato consumado enquanto razão de decidir; sua origem judicial (julgados dos anos de 1960 sobre ensino superior); seus requisitos e a jurisprudência atual do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o temas.

Ao longo do texto, serão analisadas decisões recentes do STF, incluindo a questão de municípios criados por leis estaduais em violação à Constituição Federal, mas cujos efeitos (e as próprias leis) foram preservadas pela corte.

Trata-se de tema relevante para a prática administrativa, jurisdicional e mesmo para os órgãos de controle, mormente os tribunais de contas, os quais frequentemente se deparam com situações irregulares na sua origem mas que se prolongaram por muito tempo. Esses órgãos são frequentemente chamados a resolver situações com essas características e precisam de subsídios para encontrar a melhor solução para cada caso concreto.

2. A TEORIA DO FATO CONSUMADO

A busca por um fundamento a justificar a manutenção de expectativas que se prolongaram no tempo não é algo novo no direito brasileiro. Tradicionalmente, há diversos mecanismos jurídicos aptos a trazer estabilidade e segurança, quase todos originados do direito privado. Destes, destacam-se a prescrição, a decadência, o usucapião, os direitos adquiridos e a proteção da confiança.

Além destes, outros surgiram e foram igualmente desenvolvidos, como a modulação dos efeitos de decisões judiciais (tanto no controle abstrato, como no controle incidental de constitucionalidade), assim como a convalidação de atos administrativos com vícios quanto à sua juridicidade, em face da ausência de prejuízos.² Em outras palavras, mesmo originalmente irregulares (ou até ilícitas) na sua origem, algumas expectativas podem ser estabilizadas com o mero passar do tempo.

2 ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 374.

"O importante é que, nesses casos, a ausência de prejuízo funciona como fator estabilizador do ato impugnado, cujos efeitos são mantidos em nome da permanência e durabilidade do Direito. O princípio da segurança jurídica opera na sua dimensão objetiva, independentemente, portanto, de interesses subjetivos ou, mesmo, de elementos outros que não assingela ausência de prejuízo".

O autor cita como exemplo a possibilidade de convalidação de atos praticados por "funcionários de fato", em face da ausência de prejuízo para terceiros.

Em linhas gerais, quando nenhum de tais instrumentos é aplicável, a consequência é o desfazimento dos atos e dos negócios. Dessa forma, se a pretensão (de anulação) não está prescrita, se o direito potestativo não decaiu, se os requisitos para o usucapião não se completaram ou se os pressupostos para a configuração de um direito subjetivo/direito adquirido não se implementaram, o resultado natural é a eliminação das expectativas, independentemente de sua duração.

Além de tais mecanismos tradicionais de estabilização, a invocação da proteção da confiança vem crescendo muito nos últimos anos e está em constante desenvolvimento doutrinário. Este princípio, que visa a estabilizar situações não abrangidas pelos institutos tradicionais, exige a verificação de duas etapas, conforme Araújo³ e Ávila⁴: na primeira, exige-se a presença de pelo menos quatro requisitos (a. um comportamento estatal que configure uma base de confiança; b. a existência, no destinatário do comportamento estatal, de uma confiança naquela base; c. o exercício efetivo e concreto dessa confiança e d. a frustração dessa confiança em razão de mudança de comportamento do Poder Público); na segunda etapa, realiza-se a ponderação desta confiança (individual) com a finalidade pública que justifica a atuação estatal. Após todo esse caminho é que se pode reconhecer, de modo excepcional e subsidiário, a possibilidade de a confiança restringir a ação do Estado.

No entanto, a prática administrativa e judicial demonstra que a estabilização de pretensões não se resume a tais fundamentos. Com efeito, quando nenhum deles se mostra aplicável, inúmeras decisões judiciais reconhecem a possibilidade de manutenção de interesses irregulares na sua origem. Pautam-se na alegação de que a situação fática seria irreversível. Trata-se do que se convencionou a chamar de teoria do fato consumado ou do fato consolidado ou mesmo consolidação fática de situações. Note-se:

Parece desnecessário dizer que não há direito adquirido se falta base jurídica idônea para o direito, ainda que venha sendo exercido sem contestação, como se existisse ou subsistente fosse. Por isso, mesmo que a Administração haja mantido uma gratificação por certo tempo, nada a impede de suspender seu pagamento, se houver ilegalidade. Identicamente, pode haver revisão administrativa do enquadramento errôneo de servidor, ainda que venha a resultar diminuição de vencimentos. **Essa orientação seguidamente tem sido interrompida pela “teoria do fato consumado”.** Haveria um efeito convalidante de ilegalidades, apoiadas por liminares em mandados de segurança, como se a pacificação da vida social e a confiança em suas instituições exigissem o esquecimento de vícios antigos. Mas sua ocorrência é entre episódica e imprevisível, **quase sempre tomando em conta a impossibilidade de desfazimento das situações constituídas com base na decisão.**⁵ (Grifado).

3 ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova tutela do cidadão diante do estado. Niterói: Impetus, 2009.

4 ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

5 SAMPAIO, José Adercio Leite. **Direito adquirido e expectativa de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 225).

Mesmo antes do aumento do interesse pela segurança jurídica e pela proteção da confiança, os tribunais brasileiros já utilizavam a chamada teoria do fato consumado. Conforme Ávila⁶ (2014) assim se resume a hipótese:

Em algumas situações extraordinárias, pela ausência de norma que dê suporte à produção de efeitos jurídicos, a rigor não se pode falar em direito adquirido ou ato jurídico perfeito. **Mesmo assim, seja pelo transcurso de tempo, seja pela ausência de mecanismos alternativos, a situação pode ter sido de tal sorte consolidada, do ponto de vista fático, que a desconstituição retrospectiva dos seus efeitos se revela, do ponto de vista do Direito propriamente dito, proibida.** Nesses casos a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fala em 'situação consolidada' pela 'força normativa dos fatos', que o Direito não pode desconsiderar. **A rigor, não se está diante quer de direito adquirido, quer de ato jurídico perfeito, nem de casos enquadráveis nas regras específicas de decadência ou prescrição.** Mesmo assim, a situação revela alguma particularidade, normalmente – mas não só – vinculada ao tempo, e o seu desfazimento ou a desconstituição dos seus efeitos terminaria por causar insegurança jurídica (Grifado).

O autor indica alguns exemplos (todos retirados da jurisprudência do STF) para comprovar o que afirma. Em um deles, aborda o caso de manutenção de pensão irregular na sua origem, cuja percepção durou dezoito anos.⁷ No caso, em 30 de julho de 1984, aos oitenta e três anos de idade e com câncer, um servidor público aposentado adotou sua bisneta de quatro anos. Na ocasião, utilizou escritura pública lavrada em cartório, ao invés de sentença judicial, como determinava a legislação da época. Uma semana depois, em 07 de agosto de 1984, o adotante faleceu e sua aposentadoria foi transformada em pensão em favor de sua filha recém adotada.

Quase vinte anos depois, no ano de 2002, o TCU determinou a sustação do benefício, sob o fundamento de que a concessão violou leis em vigor à época. A questão foi levada ao STF. No julgamento, embora a relatora tivesse alertado que a adoção foi simulada, o colegiado restabeleceu o pagamento do benefício. A decisão pautou-se no dever de a administração pública garantir o contraditório e a ampla defesa. Contudo, foram igualmente ressaltadas: (1) a segurança jurídica como um subprincípio do Estado de Direito; (2) a impossibilidade de a prerrogativa de anulação dos atos administrativos se estender indefinidamente e (3) a necessidade de estabilização de situações criadas administrativamente, ainda que de origem irregular.⁸ Na verdade, o STF restabeleceu o pagamento, principalmente com dois fundamentos: um direto, a ausência de contraditório; e outro indireto, o fato de ter durado muito tempo.

6 ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 370.

7 "O Supremo concedeu a segurança pleiteada, para efeito de determinar a observância do princípio do devido processo legal também na esfera administrativa. Nas discussões, no entanto, houve debate a respeito da aplicabilidade do princípio da segurança jurídica no caso, tendo em vista o transcurso de 18 anos entre a concessão da pensão e a sua cassação pelo Tribunal de Contas, e 20 anos até o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da validade da sua cassação sem a observância do devido processo legal (...) O importante, para o ponto ora examinado, é que, mesmo considerando a afirmação da Relatora, Ministra Ellen Gracie, no sentido de que 'é evidente, é clara, é cristalina, aqui a situação de fraude' (p. 186 do acórdão), ou do Ministro Carlos Brito, de que 'houve fraude, é evidente que sim' (p. 196), o Tribunal decidiu devolver o caso ao Tribunal de Contas, pela inobservância do princípio do devido processo legal, asseverando, em todos os votos, a necessidade de se prestar a estabilidade das situações jurídicas em virtude do tempo transcorrido" (ÁVILA, p. 371).

8 Trata-se ação (de competência originária do STF) de mandado de segurança processo n. MS 24.268-MG, cujo julgamento pelo plenário foi concluído em 05 de fevereiro de 2004. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/191_3.pdf. Acesso em: 31.03.2014.

O ato que justificou a pensão era indiscutivelmente simulado, tinha um grave vício de forma. Era ilegal, portanto. Mesmo assim, o benefício foi mantido, mesmo sem confiança legítima a ser protegida, mesmo sem boa-fé na sua origem. Basicamente porque seus efeitos duraram muito tempo. Note-se:

Nessa situação, verifica-se que a ausência de uma base da confiança, e mesmo de confiança subjetiva, dado o caráter aparentemente simulado da adoção da bisneta pelo bisavô uma semana antes do seu falecimento, não impediu a intangibilidade da situação, em virtude da sua consolidação temporal: a pensão foi percebida por 18 anos e a destinatária, não mais jovem, não tinha outra fonte de renda. **O elemento gerador da intangibilidade portanto, não foi, a rigor, a proteção da confiança legítima, mas a consolidação de situação de fato cuja preservação, na hipótese de transcurso de longo tempo, independe, inclusive, da boa-fé do beneficiário.**⁹ (Grifado).

Ferreira¹⁰ (2002), em monografia pioneira sobre o tema, aponta a origem da jurisprudência do fato consumado em decisões do STF nos anos de 1960, sobre litígios entre alunos e instituições de ensino superior, mormente universidades federais. Note-se:

A jurisprudência do fato consumado originou-se em alguns julgados do Supremo Tribunal Federal da metade da década de 1960. Àquela altura, várias ações questionavam, em todas as instâncias, a possibilidade de regimentos internos de universidades exigirem de seus alunos 'nota cinco' para aprovação. O STF editou a Súmula 58, que abona essa exigência dos regulamentos universitários e assim pacificou o tema. Contudo, a súmula não eliminou o problema gerado nos casos iniciados antes de seu estabelecimento, nos quais estudantes obtiveram liminares para ingressar na faculdade ou para cursar disciplinas acadêmicas. A jurisprudência do fato consumado nasceu exatamente desses casos residuais, relativos ao ensino superior. O STF chancelou os estudos realizados com base em provimentos cautelares ilegais, em atenção ao peculiar quadro de dúvida objetiva sobre a validade dos regimentos universitários.

O primeiro processo no qual se alçou o fato consumado à qualidade de razão de decidir foi o RMS 14.017, que versava sobre nota mínima para aprovação no curso de Direito. O voto do relator, Min. Villas Boas, transcreveu a sentença de primeiro grau, que considerou aprovado estudante, cuja média era inferior à exigida pelo regulamento universitário. Terminada a transcrição da sentença, surge o pequeno parágrafo onde, pela primeira vez, se admite a prevalência do fato consumado sobre o direito reconhecido pelo próprio Tribunal. Contrariamente ao entendimento já àquela altura consagrado pela Súmula 58,¹¹ o Min. Villas Boas defendeu o seguinte ponto de vista:

"Entendo que, até a Lei de Diretrizes e Bases, a média quatro era suficiente. Entretanto, neste caso, se assim não entendesse, daria provimento ao recurso para estabelecer a sentença. Seria de inteira justiça que se confirmasse a decisão de primeira instância".

⁹ ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 371.

¹⁰ FERREIRA, Odím Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 19-22.

¹¹ A Súmula n. 58 da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, hoje superada, tinha a seguinte redação: "É válida a exigência de média superior a quatro para aprovação em estabelecimento de ensino superior, consoante o respectivo regimento."

Esse apelo seco à Justiça mereceu as seguintes considerações do Min. Victor Nunes Leal, um dos vogais do julgamento:

- Sr. Presidente, data venia, não me parece que seja caso, propriamente, de equidade. A rigor, a pretendida cassação da segurança ficou sem objeto. Se o aluno foi aprovado nas matérias das séries superiores e formou-se, o pressuposto pedagógico da nota mínima foi alcançado, porque ele comprovou que tinha aproveitamento para ser aprovado na série anterior; do contrário, não se diplomaria, não terminaria o curso. Nesta altura, como anular o curso, que foi concluído com base em decisão judiciária?"

Embora tenham chegado à mesma conclusão, apenas o voto do Min. Victor Nunes Leal possui fundamento racional; o do relator simplesmente enuncia vago sentimento de justiça, até porque sua tese já havia sido repudiada pela Súmula 58. O Min. Evandro Lins, que também compôs a unanimidade no Pleno, ponderou: 'atendendo à peculiaridade do caso, penso que devemos conceder a segurança, sem prejuízo do que está contido na Súm. 58.

Segundo o autor, vários "outros acórdãos seguiram tal orientação. Todas as decisões iniciais disseram respeito ao ensino superior, campo ao qual a construção jurisprudencial ainda hoje é a mais aplicada"¹². Nota-se que a decisão do STF (MC 2.900-RS)¹³ mencionada acima, tem por objeto, coincidentemente, litígio entre aluno (do curso de Direito) e instituição de ensino superior. Quanto a esta decisão, Couto e Silva¹⁴ faz o seguinte cotejo:

O caso guarda grande similitude com antigas decisões do STF, como as proferidas no RMS 13.807 (RTJ 37/248) e no RMS 14.144 (RTJ 45/589), bem como no RE nº 85.179-RJ, relator Ministro Bilac Pinto (RTJ 83/931 – DJ 01.12.77). Cotejando-se essas decisões do STF verifica-se que todas elas tratam de situação que se consolidou em razão de provimentos jurisdicionais provisórios, afinal reformados, depois de transcorridos alguns anos de tramitação do processo. **A diferença entre as mais antigas e a mais recente está na fundamentação.** Enquanto a mais recente alude ao princípio da segurança jurídica, as outras limitam-se a referir que o ato judicial, depois reformado, dera causa a **situação de fato e de direito que não conviria fosse inovada.** No relatado pelo Ministro Bilac Pinto, o acórdão após mencionar as anteriores manifestações do STF sobre a matéria, concluiu pela impossibilidade de tardio desfazimento do ato administrativo, "já criada situação de fato e de direito, que o tempo consolidou".

¹² FERREIRA, Odím Brandão. **Fato consumado:** história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 22.

¹³ "(...) tratava-se de ação cautelar em que se pleiteava concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por estudante do curso de Direito da Universidade Federal de Pelotas que pedia transferência para o da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, em razão de haver sido aprovada em concurso público realizado pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos para emprego naquela entidade, tendo sido contratada. Mudou, assim, seu domicílio para Porto Alegre, local do seu emprego e o do curso para o qual solicitara a transferência. Negada administrativamente a transferência, contra o ato respectivo impetrou a interessada mandado de segurança, deferido por sentença proferida em dezembro de 2000 '(a) para reconhecer que a impetrante tem direito a transferir-se e a frequentar o curso de direito da UFRGS, a partir deste semestre; (b) determinar à autoridade impetrada que imediatamente providencie a transferência da parte impetrante, permitindo que a mesma realize matrícula, frequente as atividades discentes e todas as demais decorrentes de sua condição de estudante, tudo nos termos da fundamentação'. Em segundo grau, a 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região reformou a sentença, denegando o mandado de segurança. Daí o recurso extraordinário (manejado em outubro de 2002) e a ação cautelar para atribuir efeito suspensivo a esse recurso, uma vez que a recorrente já se encontrava prestes a concluir o curso de Direito da UFRGS. Ao conceder liminarmente o efeito suspensivo pretendido, em decisão monocrática após confirmada pela 2ª turma, o Ministro Gilmar Mendes observou que, 'no âmbito cautelar, a matéria evoca, inevitavelmente, o princípio da segurança jurídica'" (COUTO E SILVA, 2004, p. 284).

¹⁴ COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista de Direito Administrativo.** nº 237, jul.-set./2004. Rio de Janeiro: Renovar, p. 284-285.

Em outras palavras, mesmo com outra roupagem, a busca por um fundamento para a preservação de situações fáticas (mesmo contrárias ao direito) que se prolongaram no tempo, seja sob o nome de teoria do fato consumado, seja sob a designação genérica de segurança jurídica, vem de longa data no direito brasileiro. “O decisivo, em termos gerais, é que o transcurso do tempo pode consolidar uma situação, ainda que ela seja ilegal ou baseada em norma declarada inconstitucional.”¹⁵

Conforme Baptista¹⁶, uma “rápida análise dos casos julgados demonstra que duas são as hipóteses que, mais frequentemente, levam os Tribunais a aplicar essa teoria”: ensino superior e provimento de cargos efetivos. Note-se:

A **primeira**, acolhida na própria jurisprudência do STF, envolve liminares concedidas para autorizar o ingresso em Escolas e Universidades. Ocorre com frequência que, anos depois, quando a liminar finalmente é cassada ou fica prejudicada pelo julgamento do mérito, o estudante beneficiado inclusive se formou. Assim, diante do fato consumado – a conclusão do curso –, a jurisprudência se nega a tornar sem efeito o ato nulo, pois, do contrário, seriam desperdiçados os anos de estudo consumidos. A **segunda** hipótese envolve candidatos em concursos de acesso a cargos públicos. Ao promoverem a impugnação em juízo de uma ou mais etapas do concurso, muitos candidatos obtêm liminares que lhes permitem prosseguir no concurso e, algumas vezes, até a nomeação provisória nos cargos que disputavam. No entanto, quando, passados anos, sobrevém um julgamento de mérito desfavorável, alguns tribunais simplesmente se recusam a afastar esses funcionários do serviço, ao argumento do fato consumado.

No entanto, a teoria do fato consumado é muito controversa. Defende-se, de um lado, que a ação do tempo torna as situações jurídicas consolidadas e irreversíveis:

A necessidade de estabilizar as situações nas relações entre o administrado e a Administração está umbilicalmente ligado ao transcurso do tempo, que possui o escopo de imutabilizar a relação jurídica construída, mesmo que ela possua no seu nascimento o “pecado original”. Nenhuma dúvida existe que as relações anteriormente e totalmente consumadas são inatingíveis, quer pela mudança de interpretação, quer pela impossibilidade da nova norma jurídica retroagir para alcançar a situação jurídica já sepultada pelo tempo. (...) Dúvidas, portanto, não pairam que a estabilidade do tempo consuma a situação fática no direito administrativo, adquirindo o administrado a segurança de que a sua situação individual não sofrerá constantes revisões por parte da Administração.¹⁷

De outro, afirma-se categoricamente que “nem o princípio da segurança jurídica, menos ainda o da proteção da confiança legítima, pode servir de fundamento para esse tipo de decisão”¹⁸. Ou então que “a decisão que prestigia o fato consumado protege situação contrária ao direito”, de modo a destruir a certeza jurídica, pois

15 ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 372.

16 BAPTISTA, Patrícia. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, p. 353-355.

17 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Princípio do fato consumado no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. nº 220, abr-jun/2004. Rio de Janeiro: Renovar. p. 198.

18 BAPTISTA, Patrícia. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, p. 355.

“substitui o padrão geral, abstrato e por todos conhecido – a lei – por parâmetro judicial de ciência restrita às partes do processo, particular, mutável e de sentido exatamente inverso do constante da norma ao alcance de todos”¹⁹.

Com efeito, a ilegalidade (ou mesmo a ilicitude), muitas vezes agravada por um pronunciamento judicial provisório, está na origem da pretensão a ser mantida; caso contrário, a estabilização da pretensão poderia ser justificada por outros argumentos mais sólidos. Além disso, está-se diante de uma convalidação judicial de um ato irregular (ou mesmo ilícito), que somente será mantido porque seu beneficiário já o exauriu e não quer assumir o ônus de seu desfazimento. Assim:

O fato consumado é a denominação eufemística de ato jurídico ilícito, cuja prática foi autorizada por sentença consciente desse vício. (...) A situação de fato consolidada quer credenciar-se como solução de equidade, pois pretende ser o modo pelo qual se resolveriam litígios em atenção à justiça do caso concreto, mal disciplinado no tom genérico da lei, que, portanto, mereceria correção judicial benigna em favor dos supostamente mais fracos. **O fato consumado é tópico jurisprudencial pretensamente a serviço da equidade por meio do qual o Judiciário, em sentença, ratifica a liminar autorizadora da prática de ato ilícito, apenas porque, no momento de apreciar o mérito da causa, o detentor do provimento cautelar ilegal já desenvolveu, de fato, a atividade que lhe interessava**²⁰. (Grifado).

Em essência, “essa teoria conduz à preservação de atos administrativos ilegais que, com o correr do tempo, geraram situações de fato consolidadas e, muitas vezes, irreversíveis”.²¹

No mesmo sentido, aponta-se como características da teoria do fato consumado: 1) a proteção de atos, negócios, comportamentos ou atividades irregulares (ilegais ou mesmo ilícitas) na sua origem, normalmente protegidas por decisões judiciais provisórias e 2) a suposta irreversibilidade, muitas vezes meramente retórica. Note-se:

O fato consumado constitui o argumento judicial utilizado para validar, em sentenças, as atividades ilegais protegidas por liminares, tão-somente porque o beneficiário delas já praticou o ato que lhe interessava, quando chegou o momento de decidir a causa. Essa definição parece reunir as duas características do objeto estudado. Antes de tudo, a decisão que prestigia o fato consumado protege situação contrária ao direito. **Com o passar de décadas e com a utilização das fórmulas prontas ‘fato consumado’ e ‘situação de fato consolidada’, perdeu-se a consciência de algo fundamental: o Judiciário preserva sempre uma ilicitude, quando usa ambos os apelidos para decidir causas.** Fosse o provimento cautelar válido, o Judiciário não precisaria do argumento em causa para conservá-lo. Bastaria dizer que a liminar deferida respeita o direito, motivo pelo qual a sentença a confirma. Portanto, quem fala em fato consumado

19 FERREIRA, Odím Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 185-186.

20 Ibidem, p. 187-188.

21 BAPTISTA, Patrícia. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014, p. 351.

fala também em ilicitude. A segunda característica do fato consumado consiste em que, apenas do ponto de vista de fato, sensorial, a atividade ilícita desenvolvida sob a proteção da liminar se esgota anteriormente à decisão judicial do mérito da causa.²² (Grifado).

Não há dúvidas de que existem situações em que o longo transcurso do tempo pode inviabilizar (materialmente) o desfazimento da ilegalidade ou da ilicitude. Tal constatação está nos fundamentos que justificam institutos como a prescrição, a decadência e o usucapião. Basta lembrar que mesmo que a posse não tenha justo título ou boa-fé é possível adquirir a propriedade (desde que se transcorra muito tempo) e que até mesmo a pretensão punitiva de ilícitos penais graves está sujeita à prescrição.

Na verdade, a crítica à teoria do fato consumado restringe-se às situações em que a “consumação” é utilizada apenas como ferramenta retórica, uma vez que o desfazimento do ato ou negócio, do ponto de vista físico e material, mostra-se perfeitamente possível.

Para as hipóteses materialmente irreversíveis, muitas vezes a manutenção de situações consolidadas pode representar a solução se não a mais justa, pelo menos a menos onerosa (não só em termos econômicos), sem que aqui se ingresse em argumentação estritamente utilitarista.

Ressalte-se que a manutenção da situação fática não pode ser fruto de meras conjecturas, mas sim de ponderação devidamente fundamentada e enriquecida com dados concretos. Nesse ponto, merece destaque os casos em que a expectativa se origina de decisão judicial precária (medidas cautelares ou de antecipação de tutela). Nesse sentido:

Não se ignora que, na prática, fatos consumados possam impedir a anulação de um ato administrativo. Imagine-se, por exemplo, que tenha sido decretada a desapropriação de um imóvel e nele construída uma rodovia. Nesse caso, se, posteriormente, for verificada a nulidade do ato expropriatório, em razão da inviabilidade prática, não será mais possível repor o estado das coisas à situação anterior. Em uma hipótese como essa – i.e. diante da inviabilidade prática da reconstituição da situação anterior –, até se poderia cogitar da aplicação de uma doutrina dita do fato consumado. Nessas circunstâncias, a declaração de nulidade ou não se imporá, ou não poderá produzir todos os seus efeitos. **No entanto, o que aqui se rejeita é a possibilidade de se considerar consolidada uma situação de fato gerada por uma decisão judicial liminar e que não seja materialmente irreversível.** A liminar, como de conhecimento elementar, é um ato precário. Jamais, portanto, poderá constituir uma base em cuja estabilidade o particular possa legitimamente confiar. A lentidão da máquina judiciária não se pode prestar para garantir a consolidação de uma situação que, em sua essência mesma, é precária. Além disso, a ninguém é dado confiar na estabilidade de um direito que se sabe controvertido. O princípio da segurança jurídica não pode incidir aqui.²³ (Grifado).

22 FERREIRA, Odím Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002, p. 41-42.

23 Ibidem, p. 355-356.

Portanto, em situações excepcionais, quando houver impossibilidade material e concreta de reversão de situação fática, mostra-se possível juridicamente a manutenção dos atos e/ou negócios jurídicos que a originaram, desde que haja a devida motivação, preferencialmente tópica e respaldada na demonstração das peculiaridades de cada caso.

O STF teve a oportunidade de debater a questão relativa à consolidação de situações de fato quando, nos anos de 2000, analisou a constitucionalidade de leis estaduais que, à revelia da Constituição Federal, leis estaduais criaram municípios. Como entre a entrada em vigor das leis (e conseqüente a instalação dos municípios) e a decisão final do STF houve um lapso temporal considerável, a questão fática não pôde ser ignorada, muito embora se tratasse de processo objetivo (ação direta de inconstitucionalidade).

No caso da ADI n. 2.240-BA, tratou-se do município de Luis Eduardo Magalhães, localizado no estado da Bahia. A lei estadual que o criou foi editada em 30 de março de 2000. A ação direta foi ajuizada em 06 de julho do mesmo ano. Contudo, o julgamento somente foi iniciado em maio do ano de 2006. Na ocasião, o relator original (Min. Eros Grau) apresentou o seguinte resumo dos fatos:

Ocorre que o Município foi efetivamente criado, assumindo existência de fato como ente federativo dotado de autonomia. Como tal existe. Há mais de seis anos. Por isso esta Corte não pode limitar-se à prática de um mero exercício de subsunção. Cumpre considerarmos prudentemente a circunstância de estarmos diante de uma situação de exceção e as conseqüências perniciosas que adviriam de eventual declaração de inconstitucionalidade da lei estadual.

O Município — permito-me repeti-lo — o Município foi efetivamente criado, assumindo existência de fato. No seu território foram exercidos atos próprios ao ente federativo dotado de autonomia. No dia 19 de julho de 2.001, foi promulgada a sua lei orgânica. O Município legisla sobre assuntos de interesse local; até maio de 2.006, foram sancionadas mais de duzentas leis municipais. O Município elegeu seus Prefeito e Vice-Prefeito, bem assim seus Vereadores, em eleições realizadas pela Justiça Eleitoral. Instituiu e arrecadou tributos de sua competência. Prestou e está a prestar serviços públicos de interesse local. Exerce poder de polícia. Em seu território — isto é, no Município de Luís Eduardo Magalhães — foram celebrados casamentos e registrados nascimentos e óbitos. O Município recebe recursos federais e estaduais e participa da arrecadação de tributos federais e estaduais. Segundo dados obtidos no sítio do IBGE [www.ibge.gov.br], no ano de 2.000 foram realizadas eleições no Município de Luis Eduardo Magalhães, organizadas pelo TRE-BA, de que participaram 9.412 eleitores. Em 2.004, eram 20.942 os eleitores do Município. No ano de 2.001 o Município contava com 18.757 habitantes, que se movimentam numa frota de 2.921 veículos. A população estimada pelo IBGE em 2.005 é de 22.081 habitantes. A frota, por sua vez, saltou para 3.928 veículos em 2.004. Em 2.002 foram assentados 469 nascimentos no cartório de registros públicos. Em 2.003 foram 383 registros. Também em 2.002, o Município recebeu quotas do Fundo de Participação dos Municípios no valor de R\$ 4.011.364,34 e do FUNDEF

da ordem de R\$2.128.461,58. No ano seguinte, R\$ 4.237.187,52 do FPM e, em 2.004, R\$ 4.305.244,00 provenientes do FUNDEF. Em 2.003 contava com 8.174 alunos matriculados, 7.842 na rede municipal de ensino, composta por 14 escolas e 262 docentes. No sítio da Prefeitura Municipal [www.luiseduardomagalhaes.ba.gov.br], dá-se notícia de que a cidade possui 7.000 aparelhos de telefone instalados, com o maior consumo per capita em telefonia celular do Estado da Bahia. Em suma, o Município de Luís Eduardo Magalhães existe, de fato, como ente federativo dotado de autonomia municipal, a partir de uma decisão política. Esta realidade não pode ser ignorada. Em boa-fé, os cidadãos domiciliados no município supõem seja juridicamente regular a sua autonomia política.

Em boa-fé nutrida inclusive por este Tribunal, visto que a lei estadual é de 30 de março de 2.000 e a Corte poderia em julho do mesmo ano, quatro meses após, ter determinado a suspensão dos seus efeitos. Não o tendo feito, permitiu a consolidação da situação de exceção que a existência concreta do município caracteriza.

Embora de exceção, essa existência, existência de fato, decorrente da decisão política que importou a sua instalação como ente federativo dotado de autonomia municipal — repito — consubstancia uma situação consolidada. O *nomos* do seu território foi nele instalado. O Município legislou, de modo que uma parcela do ordenamento jurídico brasileiro é hoje composta pela legislação local emanada desse ente federativo cuja existência não pode ser negada.²⁴

Ao final, diante do que entendeu ser irreversível, o relator original propôs o julgamento de improcedência do pedido de inconstitucionalidade (mesmo convicto de que a lei de criação era incompatível com a Constituição) com fundamento “fato consumado”. Em suma, entendeu que em razão da situação fática, a lei não seria inconstitucional (muito embora tivesse violado de modo incontestável a Constituição Federal).

No entanto, sua posição não foi acolhida, e o STF julgou procedente o pedido e declarou a inconstitucionalidade da lei de criação, mas sem pronunciar sua nulidade. A solução jurídica construída colegiadamente foi no sentido de convalidar, por via legislativa (emenda constitucional)²⁵, o ato de criação. Não se optou, neste caso, pelo mero reconhecimento de um fato consumado a sanar um grave vício de inconstitucionalidade. Deu-se a oportunidade para o órgão competente (no caso, o legislativo) convalidar o vício.

De qualquer forma, quanto aos dois temas em que a teoria do fato consumado é mais discutida (ensino superior e provimento de cargo efetivo), observa-se que o STF vem tomando caminhos opostos em suas decisões.

No primeiro caso, quanto ao ensino superior, a Corte vem mantendo sua jurisprudência histórica, no sentido de que a conclusão do curso sana os possíveis vícios ocorridos no ingresso ou ao longo dos estudos. Com efeito, em agosto de 2008, a Segunda Turma decidiu, ao julgar o recurso (Ag-RE n. 429.906-SC) estabeleceu que

24 Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=474616>. Acesso em 15.02.2015.

25 Emenda Constitucional n. 57, de 18 de dezembro de 2008: “Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 96: ‘Art. 96. Ficam convalidados os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006, atendidos os requisitos estabelecidos na legislação do respectivo Estado à época de sua criação.’ Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.” (Grifado).

o “Supremo, ao analisar a hipótese em que houvera conclusão de curso superior antes do trânsito em julgado da decisão em que se discutia a idoneidade do ato de matrícula do aluno, manifestou-se pela aplicação da teoria do fato consumado à espécie”.²⁶ Ou seja, a Corte tem mantido firme o entendimento pela aplicação da teoria do fato consumado em questões que tratam de ensino superior.

No segundo caso, relativamente à manutenção no cargo efetivo de ocupante cujo ingresso se deu de forma irregular ou mediante decisão judicial provisória, o STF adotou entendimento diverso: em regra, não há aplicação do “fato consumado”. Entende que não seria possível que o mero transcurso de tempo determine a manutenção dos efeitos do ingresso irregular.

Em julgamento ocorrido em agosto de 2014, no Recurso Extraordinário (com repercussão geral) RE n. 608.482-RN, consta o seguinte:

1. Não é compatível com o regime constitucional de acesso aos cargos públicos a manutenção no cargo, sob fundamento de fato consumado, de candidato não aprovado que nele tomou posse em decorrência de execução provisória de medida liminar ou outro provimento judicial de natureza precária, supervenientemente revogado ou modificado.
 2. Igualmente incabível, em casos tais, invocar o princípio da segurança jurídica ou o da proteção da confiança legítima. É que, por imposição do sistema normativo, a execução provisória das decisões judiciais, fundadas que são em títulos de natureza precária e revogável, se dá, invariavelmente, sob a inteira responsabilidade de quem a requer, sendo certo que a sua revogação acarreta efeito *ex tunc*, circunstâncias que evidenciam sua inaptidão para conferir segurança ou estabilidade à situação jurídica a que se refere.
 3. Recurso extraordinário provido.
- (RE 608482, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014)²⁷

Na situação específica, a parte interessada prestou concurso público, no ano 2000, para o cargo de agente de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Norte. Mesmo tendo sido reprovada no teste físico e não ter realizado o exame psicotécnico, prosseguiu no certame. Por ordem judicial (provisória), tomou posse e entrou em exercício no ano de 2002. A decisão foi confirmada em 2009 pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com fundamento na constatação de que, na época, estava há sete anos de exercício contínuo e que, por isso, teria o direito de continuar a exercer suas funções. O relator resumiu a controvérsia nos seguintes termos:

Há, na situação aqui examinada, o confronto de duas ordens de valores, que, por incompatíveis entre si, devem ser sopesadas para que se defina qual delas merece prevalecer. De um lado, há o interesse individual da candidata em manter o cargo público que, embora obtido sem aprovação em concurso público regular, já estava sendo exercido, por força de liminar, há mais de sete anos à época do acórdão recorrido.

²⁶ Julgamento em 11 de setembro de 2008. Inteiro teor da decisão disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=547281>. Acesso em: 15.02.2015.

²⁷ Julgamento proferido em 07 de agosto de 2014. Inteiro teor da decisão disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7088200>. Acesso em: 15.02.2015.

De outro lado, tracionando em sentido oposto, está o interesse público de dar cumprimento ao dispositivo constitucional segundo o qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público” (art. 37, II), dispositivo esse que, como se sabe, dá concretude a outros princípios da administração pública, especialmente o da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. A quebra da exigência de concurso não deixa de representar, ainda, severo comprometimento do princípio da igualdade, em matéria de acesso aos cargos públicos.

No entanto, o relator, acompanhado pela maioria dos julgadores, entendeu que o recorrente não pode ser abrangido pela proteção da confiança, pois pautara sua expectativa com base em decisão precária. Após esse julgado, em razão de sua repercussão geral reconhecida, tribunais de todo o país passaram a adotar o entendimento de que a teoria do fato consumado não serve de fundamento para a manutenção em cargo público de candidato que prosseguiu no concurso por força de decisão judicial provisória.

Contudo, a decisão não foi unânime. Merece destaque o voto vencido do Min. Luis Roberto Barroso, em sentido oposto ao resultado final. Segundo ele, a situação deveria ser mantida diante: 1) do longo lapso temporal (doze anos) entre a posse e a decisão do STF; 2) da presumida boa-fé (em face do cumprimento e do desempenho de todas as atribuições do cargo) e 3) da confiança gerada (pautada em três decisões judiciais favoráveis: uma decisão liminar e outra de mérito, ambas em primeiro grau, e a confirmação em decisão de segundo grau). Note-se:

[...] 19. A autora tomou posse em 25 de janeiro de 2002, em virtude de decisão liminar posteriormente confirmada pela sentença da Quinta Vara de Fazenda Pública de Natal e pelo acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte que desproveu o apelo interposto pelo Estado do Rio Grande do Norte. Ademais, afirma a autora, em sua petição inicial, que, embora tenha sido aprovada nas provas de *cooper*, salto em distância e salto em altura (todas integrantes do teste físico), foi reprovada no teste de flexões abdominais, pois teria sido induzida a erro pelo fiscal, que a mandou descansar após ter completado vinte e duas flexões antes do término do tempo destinado à prova (o número mínimo requerido para aprovação era de vinte flexões). Porém, posteriormente se constatou que três flexões teriam sido mal executadas, e, com a anulação delas, faltou uma flexão para o atingimento do número mínimo. Ademais, a autora demonstra que obteve aprovação na disciplina Educação Física, do Curso de Formação de Agentes Policiais, com nota 9.5. Tais fatos não foram refutados na contestação. Por fim, a autora não apenas foi confirmada no estágio probatório, como não há notícia da instauração de processos administrativos para a apuração de infrações disciplinares 20. A breve descrição do contexto fático é suficiente para demonstrar que o caso concreto se amolda ao parâmetro acima delineado. Pois bem. A autora exerce o cargo de Agente de Polícia há mais de doze anos, prazo muito superior ao quinquênio previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. A tese jurídica exposta na inicial é bastante plausível, na medida em que, embora não haja dúvidas da adequação da previsão de teste físico para a seleção de Agentes de Polícia, parece efetivamente ter havido graves equívocos na sua aplicação em face da autora, além de o seu excelente desempenho na disciplina de Educação Física, a sua

aprovação no estágio probatório e não haver notícia sobre a instauração de processos administrativo-disciplinares revelarem a sua aptidão física para o bom desempenho das atribuições inerentes ao cargo. 21. Por fim, a posse da autora não apenas ocorreu há mais de doze anos, como se respaldou em decisão colegiada de mérito de Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Tal decisão não contraria precedente do Supremo Tribunal Federal; ao contrário, há notáveis decisões desse Tribunal que respaldam a pretensão autoral, e, via de consequência, a decisão recorrida. 22. Com efeito, no julgamento do Agravo Regimental do Recurso Extraordinário n.º 429906, Rel. Min. Eros Grau, o STF aplicou a teoria do fato consumado para convalidar a matrícula de aluno determinada por decisão judicial em virtude de ter havido a conclusão do curso antes do trânsito em julgado. Já no julgamento do Mandado de Segurança n. 22.357/DF o STF validou a admissão de empregados públicos na INFRAERO em virtude da existência à época de controvérsia sobre a existência, ou não de obrigatoriedade, de prévia aprovação em concurso público para o provimento em emprego público nas estatais. 23. Diante do exposto, voto pelo desprovimento do Recurso Extraordinário e pela adoção do seguinte parâmetro para a definição da manutenção, ou não, de provimentos em cargos públicos determinados por decisões judiciais não transitadas em julgado: “No caso de investidura em cargo público por força de decisões judiciais ainda sem trânsito em julgado, a aferição da eventual confiança legítima a ser protegida envolverá a consideração dos seguintes fatores: a) a permanência no cargo por mais de cinco anos; (b) a plausibilidade da tese jurídica que justificou a investidura e a ausência de conduta processual procrastinatória; (c) decisão de mérito proferida em segunda instância.”

Em outro julgado igualmente recente (ACO n. 79), o STF decidiu por manter, em razão da consolidação de uma situação de fato, uma doação de terras públicas no estado do Mato Grosso, não obstante a patente violação dos requisitos constitucionais em vigor, na época.

Na época, era a causa mais antiga pendente de decisão. Nela a União acionou o Estado do Mato Grosso requerendo a nulidade de concessões de terras públicas sem autorização do Senado Federal, como determinava a Constituição de 1946. Os atos foram praticados no início da década de 1950, a ação foi ajuizada em 1959 e tramitou por mais de cinquenta anos. Ao final, embora provada a violação de regras constitucionais vigentes na época, o pedido foi julgado improcedente. Como fundamento, o relator sustentou que, naquele caso, a “segurança jurídica” deveria prevalecer em face do princípio da legalidade.

Na verdade, o que se chamou de “segurança jurídica” estava muito mais próximo de “fato consumado”. E, na prática, esse foi o fundamento determinante, pois a principal razão de decidir foi a apreciação dos custos (e da impossibilidade material) do desfazimento do ato após mais de cinquenta anos. A decisão, proferida em 2012, tem a seguinte ementa:

ATO ADMINISTRATIVO. Terras públicas estaduais. Concessão de domínio para fins de colonização. Área superiores a dez mil hectares. Falta de autorização prévia do Senado Federal. Ofensa ao art. 156, § 2º, da Constituição Federal de 1946, incidente à data dos negócios jurídicos translativos de domínio. Inconstitucionalidade reconhecida. Nulidade não pronunciada. Atos celebrados há 53 anos. Boa-fé e confiança legítima

dos adquirentes de lotes. Colonização que implicou, ao longo do tempo, criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.. Situação factual consolidada. Impossibilidade jurídica de anulação dos negócios, diante das consequências desastrosas que, do ponto de vista pessoal e socioeconômico, acarretaria. Aplicação dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, como resultado da ponderação de valores constitucionais. Ação julgada improcedente, perante a singularidade do caso. Votos vencidos. **Sob pena de ofensa aos princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, não podem ser anuladas, meio século depois, por falta de necessária autorização prévia do Legislativo, concessões de domínio de terras públicas, celebradas para fins de colonização, quando esta, sob absoluta boa-fé e convicção de validade dos negócios por parte dos adquirentes e sucessores, se consolidou, ao longo do tempo, com criação de cidades, fixação de famílias, construção de hospitais, estradas, aeroportos, residências, estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, etc.**

(ACO 79, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 25-05-2012 PUBLIC 28-05-2012 RTJ VOL-00110-02 PP-00448),²⁸

Como dito, o pedido de anulação foi julgado improcedente, mesmo havendo o reconhecimento no corpo do julgado de que o ato era nulo desde sua origem por violar a constituição então em vigor. Não era o caso de prescrição, decadência ou mesmo usucapião (por se tratar de imóveis públicos). Nesse sentido, muito embora tenham sido invocados os princípios da segurança jurídica e o da proteção da confiança, o fundamento preponderante para a manutenção dos atos está na teoria do fato consumado.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, em situações nas quais a estabilização de expectativas não é mais possível por meio dos mecanismos tradicionais, nem mesmo através da proteção da confiança, reconhece-se a possibilidade de manutenção de atos (mesmo originalmente irregulares) em face da passagem do tempo e desde que devidamente fundamentado, em razão da assim chamada teoria do fato consumado.

Há de se ter cautela na estabilização com essa justificativa, ante o risco de se tutelar interesses individuais ao custo de violação de dispositivos legais ou mesmo constitucionais. Em verdade, tal conduta pode levar ao comprometimento da certeza do Direito e da confiança da aplicação das regras jurídicas.

Com efeito, é necessário que, na hipótese de não aplicação de qualquer dos mecanismos jurídicos tradicionais de estabilização de expectativas (tutela dos direitos adquiridos, prescrição, decadência, usucapião ou mesmo a proteção da confiança), proceda-se a uma verificação da impossibilidade da reversão da situação fática. Sendo os efeitos do ato irregular na sua origem materialmente irreversíveis (e não apenas de modo retórico) passa-se à etapa seguinte da ponderação ou sopesamento

²⁸ Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2073053>. Acesso em: 13.10.2017.

a fim de se verificar a viabilidade da manutenção das expectativas. Em suma, trata-se de decisão que demanda elevado ônus argumentativo, em face da mencionada necessidade de se preservar a certeza do direito.

O STF reconhece tal fundamento e o aplica em casos excepcionais, cuja estabilização não pode ocorrer por parâmetros ordinários. Entretanto, quando se trata de posse em cargo efetivo com fundamento em decisão judicial provisória que, posteriormente, foi reformada ou anulada, a corte tende a não reconhecer o fato consumado. Neste caso, não há direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada, prescrição, decadência, usucapião, proteção da confiança nem fato consumado que justifique, segundo diversas decisões do STF, a manutenção do ato irregular.

4. REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- ARAÚJO, Valter Shuenquener. **O princípio da proteção da confiança**: uma nova tutela do cidadão diante do estado. Niterói: Impetus, 2009.
- AZPITARTE, Miguel. **Cambiar el pasado**. Madrid: Tecnos, 2008.
- BAPTISTA, Patrícia. **Segurança jurídica e proteção da confiança legítima no direito administrativo brasileiro**. CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.
- BARROSO, Luis Roberto. A segurança jurídica na era da velocidade e do pragmatismo: reflexões sobre direito adquirido, ponderação de interesses, papel do Poder Judiciário e dos meios de comunicação. In: BARROSO, Luis Roberto. **Temas de direito constitucional**. tomo I. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar.
- CAVALCANTI FILHO, Theophilo. **O problema da segurança no direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.
- COUTO E SILVA, Almiro. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei nº 9.784/99). **Revista de Direito Administrativo**. nº 237, jul.-set./2004. Rio de Janeiro: Renovar.
- DELGADO, Mário Luiz. **Novo direito intertemporal brasileiro**: da retroatividade das leis civis. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- FERREIRA, Odím Brandão. **Fato consumado**: história e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- KORESSAWA, Wilson. **O princípio da segurança jurídica**: implicações na ocupação familiar de lotes públicos. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris: 2010.
- MAFFINI, Rafael da Cás. **Princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2005.
- MANRIQUE, Ricardo Garcia. **El valor de la seguridad jurídica**. Madrid: Iustel, 2012.
- MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Princípio do fato consumado no direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**. nº 220, abr-jun/2004. Rio de Janeiro: Renovar.
- SAMPAIO, José Adercio Leite. **Direito adquirido e expectativa de direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- OST, François. **O tempo do direito**. Traduzido por Elcio Fernandes. Bauru: EDUSC, 2005.
- SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**. nº 04, jul-dez. 2004. Belo Horizonte: Del Rey.

PROJETO PARANÁ DE OLHO NOS ODS: ESTRATÉGIA DE APROPRIAÇÃO DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NOS NÍVEIS SUBNACIONAL E LOCAL

DOMINGOS, Adriana Lima¹

RESUMO: O artigo detalha características de Projeto que tem participação especial de equipe do TCEPR, que consiste em experiência inédita de modelagem de meios de implementação da Agenda 2030 das Nações Unidas nos níveis estadual e municipal, a partir da articulação de atores estratégicos do setor público, visando ao desenvolvimento de capacidades, mecanismos e ferramentas de planejamento, execução e monitoramento de políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; Agenda 2030; ODS 17 - meios de implementação; planejamento e controle de políticas públicas.

A Agenda 2030 é produto da evolução de um amplo debate internacional sobre os principais desafios enfrentados pelas sociedades humanas e oferece soluções a partir de uma abordagem integrada e indivisível das dimensões econômica, social e ambiental da sustentabilidade.² O consenso internacional, o espaço para a disseminação de tecnologia e de boas práticas, assim como a definição de metas de implementação, por si só, tornam essa agenda política uma base privilegiada de ação, que oferece oportunidade para o aperfeiçoamento da gestão pública e de sua interação com os demais segmentos da sociedade no sentido do estabelecimento de um modelo de desenvolvimento social inclusivo e sustentável. O que torna a Agenda uma realidade material, no entanto, é a *internalização* das metas e a mobilização de parcerias comprometidas com a implementação e o financiamento das soluções particulares baseadas nos ODS.

O Projeto *Paraná de olho nos ODS* representa uma iniciativa inédita de modelagem de meios de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável de forma integrada nos níveis subnacional e local, com ênfase no (embora não restrito ao) setor público, a partir da articulação de parcerias multiinteressadas (*multistakeholder partnership*) para a formação de capacidades na qualificação do planejamento, da execução, do monitoramento e avaliação das políticas públicas alinhadas aos ODS. Ao estabelecer os mecanismos institucionais para a implementação da Agenda 2030 no estado do Paraná e criar as condições de *interiorização* dos ODS a partir

1 Responsável Técnica: Adriana Lima Domingos. Técnica de Controle, Coordenadora de Fiscalização - TCEPR; Mestranda em Ciência Política do PPGCP - UFPR. Contato ald@tce.pr.gov.br

2 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável sucede os Objetivos do Milênio (ODM) como consolidação de orientações informadas por documentos temáticos que priorizam os interesses coletivos e representa compromissos assumidos no âmbito das Nações Unidas; sua construção teve início na Conferência Rio+20. O documento base "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" consiste em Declaração ratificada pelos 193 países-membro da ONU reunidos em Assembleia Geral, em setembro de 2015, e pode ser consultado em <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>

de metodologia própria, o Projeto busca contribuir diretamente para o alcance dos ODS 16 (Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis) e 17 (Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável), cujas metas incluem questões sistêmicas que abordam a coerência de políticas e instituições, parcerias multissetoriais, dados, monitoramento e prestação de contas³.

De natureza replicável, a experiência piloto está em curso no Paraná desde fins de 2016, e foi reconhecida pela Organização Mundial da Família (WFO), em seu encontro anual, realizado em dezembro de 2017 na sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Genebra, na Suíça⁴. Na ocasião, a iniciativa foi objeto de sessão plenária especial sobre os Meios de Implementação da Agenda 2030 e autoridades paranaenses foram premiadas pela vontade política na modelagem de parcerias para o desenvolvimento sustentável⁵. A equipe do Paraná também foi convidada a incluir recomendações na Declaração Final do encontro, que deverá ser encaminhada a outras instâncias da estrutura das Nações Unidas. As recomendações elaboradas pela comitiva paranaense foram as seguintes:

- Fortalecimento de parcerias inclusivas em níveis global, subnacional e local, com a participação de organizações não governamentais e do setor privado, com objetivo de garantir as cidades e comunidades sustentáveis para todas as pessoas, das atuais e futuras gerações, em especial as minorias, utilizando como meios de implementação os planos de desenvolvimento e ordenamento urbano;
- Que, garantido o equilíbrio entre as dimensões econômica, social e ambiental, seja promovido o financiamento por meio de fundos rotativos, de melhorias urbanas, mobilidade, apoio às atividades geradoras de emprego e renda, gestão de resíduos, habitação, entre outras necessidades básicas e estruturais das famílias que formam as cidades, sempre garantindo a vinculação entre as áreas urbanas e rurais;

3 Versão original do Projeto, inicialmente nominado "Programa ODS-Paraná" foi protocolada no PNUD-Brasil em 28/03/2017. O Programa foi apresentado na sessão "Diálogos em M&A" do VIII Seminário Nacional da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (SP, 5/out/2017) e no III Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas do Instituto Rui Barbosa (Curitiba, 18/out/2017), além de exposto a convidados e representantes da Organização Mundial da Família - *World Family Organization* (WFO) e do *Cities Programme* do Pacto Global, antes participantes do processo consultivo que permeia a estrutura das Nações Unidas, em evento no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Curitiba, 30/out/2017). Uma versão deste *paper* com destaque para a apropriação do ODS 6 foi elaborada a título de contribuição com a pesquisa "A agenda global pós-2015, água e direitos humanos", coordenada pelo pesquisador Leo Heller e financiada pela Agência Nacional de Águas (nov-2017).

4 Sob o tema "Nenhuma Família deixada para trás: Famílias e Autoridades Locais trabalhando juntas para tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes, sustentáveis e com comunidades fortes", o *World Family Summit 2017* comemorou os 70 anos da WFO. O programa do evento pode ser consultado no link <http://worldfamilysummit.org/wp-content/uploads/2017/12/WFS2017-Participants-Handbook.pdf>

5 Foram premiados o Governador Carlos Alberto Richa, o Presidente da Associação dos Municípios do Paraná - Marcel Micheletto, o Secretário do Desenvolvimento Urbano - João Carlos Ortega, o Presidente da COPEL - Antônio Sérgio Getter, o Conselheiro do TCE-PR Fernando Augusto Mello Guimarães, e a Vice-Presidente do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social (CEDES) - Keli Guimarães. Algumas notícias sobre a participação da equipe do Paraná no encontro da WFO podem ser encontradas nos links:

<http://www.desenvolvimentourbano.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=1333>

<http://www.aen.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=96678>

<http://www.ampr.pr.gov.br/2017/12/753/Representando-AMP-e-CNM-Micheletto-recebe-premio-na-Suica-pelo-Projeto-ODS-no-PR.html>

<http://www.celepar.pr.gov.br/modules/noticias/article.php?storyid=2387&tit=Empregado-da-Celepar-participa-de-encontro-da-ONU-em-Genebra>

<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/orgao-da-onu-reconhece-acao-para-o-desenvolvimento-sustentavel-no-parana/5686/N>

- Que os governos em todos os níveis instituem e/ou empoderem conselhos para fomento e implementação da Agenda 2030, e articulação de parcerias multissetoriais na coerência de políticas públicas alinhadas aos ODS;
- Capacitação de técnicos dos setores público e privado, e das autoridades locais, para o desenvolvimento de ações e projetos que atendam as metas e indicadores dos ODS, com o apoio do setor privado e da academia;
- Definição e alinhamento de indicadores prioritários e elegíveis para as unidades subnacionais na implementação dos ODS;
- Desenvolvimento de soluções tecnológicas, como o *Business Intelligence* e Banco de Boas Práticas, para aplicação, acompanhamento e gestão integrada e compartilhada de políticas públicas alinhadas aos ODS;
- Incorporação dos ODS no planejamento orçamentário do setor público, em todos os níveis;
- Que as empresas adotem a Agenda ONU 2030 e os 10 Princípios do Pacto Global como referencial estratégico. E que cada empresa analise sua cadeia de valor e utilize os ODS, suas metas e indicadores para potencializar seus impactos positivos e minimizar os negativos.
- Que as empresas utilizem as ferramentas e referenciais internacionais instituídos pela ONU, como por exemplo o Programa Cidades do Pacto Global, para melhorar seu desempenho em sustentabilidade;
- Que as instituições de auditoria incentivem os governos a adotarem indicadores consistentes de monitoramento das políticas públicas alinhadas aos ODS;
- Que as instituições de auditoria atuem no sentido de induzir os governos ao planejamento orçamentário das políticas públicas alinhadas aos ODS, reforçando o elo entre o controle e o planejamento;
- Que as instituições de auditoria reforcem a comunicação de informações de qualidade aos parlamentos e a sociedade civil de modo a fortalecer a transparência e o controle social sobre as políticas públicas alinhadas aos ODS; e
- Que as instituições de auditoria adotem mecanismos de monitoramento das políticas públicas alinhadas aos ODS, inclusive sob o aspecto da coerência com as soluções normativas aplicáveis.

Neste artigo estão descritos o **histórico** do Projeto, os principais **agentes** executores, as **premissas**, **objetivos**, os principais **componentes**, algumas **ações em curso** e os **resultados esperados**, além dos principais **desafios** enfrentados na fase inicial de implementação do Projeto, até este início de 2018.

A concepção do Projeto parte da constatação de oportunidades de melhoria, sobretudo informacionais, observadas nas políticas públicas⁶, que se refletem no seu adequado controle interno, externo e social, impactando o modelo de desenvolvimento ao impedir ou dificultar: (i) o planejamento baseado em monitoramento e avaliação (M&A); (ii) o julgamento criterioso das práticas de gestão e a responsabilização por desempenho; (iii) a mensuração dos retornos sociais das ações do Governo.

O desenho do Projeto *Paraná de olho nos ODS* foi definido por **parcerias** originadas, em junho de 2016, na constituição de grupo de trabalho (GT) composto por técnicos da 3ª Inspeção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Paraná (ALEP-PR) e do Poder Executivo⁷, e por membros do Movimento Nós Podemos Paraná (MNP-PR)⁸, com a finalidade de prospectar canais de interlocução e experiências de implementação dos ODS de forma integrada entre setor público e sociedade civil organizada. Nota-se que esse grupo recebeu valioso aconselhamento da equipe PNUD-Brasil, mais à frente responsável pela incorporação de parceiro estratégico do Projeto – o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) em processos de discussão de indicadores a serem apropriados nacionalmente.

A operacionalização do Projeto tem como marcos iniciais (i) a reorganização do Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – o CEDES⁹ pelo Governo do Paraná, (ii) o início dos trabalhos para a elaboração de Relatório Voluntário ODS-Paraná, a ser apresentado em sede de Prestação de Contas do Governador ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) - exercício de 2017, e (iii) a integração dos parceiros estratégicos Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR).

Entre as principais ações desenvolvidas por esses atores entre 2016 e 2017, frequentemente em colaboração, destacam-se:

6 Levantamentos realizados pela 3ª Inspeção de Controle Externo do TCE-PR sobre o planejamento e a execução de Programas finalísticos entre 2013 e 2015 foram sintetizados em considerações gerais sobre limitações à avaliação de desempenho do Governo, em nov/2015.

7 A 3ª Inspeção de Controle Externo do TCE-PR firmou Acordo de Cooperação Técnica com a Comissão de Educação da ALEP-PR em março de 2016. O TCE-PR, a ALEP-PR e o Governo do Estado do Paraná assinaram, em junho de 2016, Termo de Adesão ao Movimento Nós Podemos Paraná (MNP-PR). Nessa ocasião o TCEPR produziu 17 vídeos sobre os ODS para doação ao MNP-PR; os vídeos estão em <https://www.youtube.com/user/nospodemosparana>

8 O Movimento Nós Podemos Paraná é braço regional do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que atua na mobilização dos setores público, privado e 3º setor para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

9 O CEDES foi reestruturado por meio do Decreto 4583, de 13-07-16, e constitui colegiado intersetorial com atribuições de desenvolver Plano Sustentável de Desenvolvimento do Estado, com estratégias de alinhamento ao Orçamento, transparência, uniformização de critérios de avaliação de resultados em relação aos ODS, incentivo à implementação de Comitês Regionais de Desenvolvimento, articulado com os segmentos da sociedade. O CEDES conta, em caráter permanente, com Comitê Técnico presidido pelo Vice-Presidente do Conselho Estadual, a quem compete, entre outros, detalhar as etapas de implementação da Agenda 2030, constituir núcleo de pesquisa e tecnologia da informação e propor a estrutura básica do Plano Sustentável de Desenvolvimento do Estado.

Vice-presidência do CEDES	<ul style="list-style-type: none"> . início de processo de sensibilização e coleta de informações sobre ações alinhadas aos ODS, dados e sistemas de informação disponíveis, por Secretaria de Estado, com destaque para SEPL e SEFA . sensibilização dos prefeitos recém eleitos em evento do Governo do Estado e de gestores municipais, no âmbito do Programa Nacional de Formação e Capacitação de Gestores Ambientais, promovido pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) e pela ITAIPU binacional . reunião piloto de mobilização e demonstração da proposta de <i>Business Intelligence</i> da CELEPAR, para capacitação com base em associações de municípios . articulação com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano – SEDU- Paranacidade e a Associação dos Municípios do Paraná (AMP) para a sensibilização e mobilização de prefeitos: assinaturas de Termo de Compromisso dos Presidentes das 17 micro associações regionais com o Projeto . definição de parcerias para o programa de capacitação para a identificação e acompanhamento de políticas municipais alinhadas aos ODS¹⁰
CELEPAR	<ul style="list-style-type: none"> . desenvolvimento de soluções tecnológicas para medição da evolução dos ODS no Paraná: (i) Sistema – captura e repositório de iniciativas dos setores público e privado, com curadoria prevista para o MNP-PR, e (ii) <i>BI</i> - análise de ações governamentais estaduais e municipais alinhadas aos ODS
IPARDES	<ul style="list-style-type: none"> . avaliação da aplicabilidade dos indicadores sugeridos pelo PNUD-Brasil face ao mapeamento de variáveis disponíveis para os municípios paranaenses, em ODS selecionados pelo GT¹¹ . participação em grupo de discussão técnica composto pelo PNUD -BRASIL, IPEA, IBGE, entre outros.
TCEPR – Equipe CG 2017	<ul style="list-style-type: none"> . plano de elaboração do Relatório Voluntário ODS—PR . colaboração na identificação dos produtos das ações orçamentárias de 2017 que contribuem para o alcance dos ODS, realizada por técnicos da Secretaria de Estado da Fazenda, e elaboração de nota técnica antecipando a discussão de metodologia de classificação e quantificação dos esforços do governo estadual na persecução dos ODS¹² . apoio técnico ao CEDES na discussão de componentes do Projeto junto aos parceiros . disseminação do Projeto em encontros acadêmicos e técnicos, inclusive apresentação a autoridades estaduais, municipais e representantes do <i>Cities Programme</i> e da <i>World Family Organization</i>¹³

10 A empresa *Virtu*, membro do MNP-PR, desenvolveu e disponibiliza voluntariamente cartilha eletrônica voltada aos prefeitos que assinaram o Termo de Compromisso com o Projeto, e elaborou a versão preliminar do Programa de Capacitação.

11 Em síntese apertada, seguindo critérios e orientações do GT, o IPARDES (i) comparou os indicadores sugeridos pelo PNUD-CNM com dados disponíveis para os municípios paranaenses, (ii) excluiu aqueles cuja desagregação não atendia à localização e/ou à periodicidade de apuração anual, (iii) testou a composição de microdados de bases públicas reconhecidas, e (iv) sugeriu a utilização de bases e informações específicas. O trabalho revelou os principais desafios do acompanhamento dos efeitos das políticas públicas alinhadas aos ODS 1, 4, 6, 7, 8, 11, 15 e 16, no nível local. Entre as principais dificuldades encontradas, encontram-se a periodicidade decenal-censitária de muitas das informações requeridas, a incompletude das bases de registros administrativos (que nem sempre estão disponíveis para todos os municípios) e a necessidade de composição, a partir de diferentes fontes de informação, dos indicadores sugeridos.

12 O trabalho empreendido pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) em colaboração com a equipe CG-2017-TCEPR permitiu classificar 581 produtos das ações e 635 obras do Orçamento Fiscal da LOA 2017 conforme os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), lançando as bases para as análises de correspondência, de eficácia na execução, de qualidade dos dados e dos sistemas de monitoramento das políticas públicas estaduais alinhadas à Agenda 2030. O trabalho constitui um dos objetos do Relatório ODS-PR, além de ter servido de base para informar o debate legislativo sobre o Projeto de Lei Orçamentária Anual 2018.

13 Notícia disponível em <http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/parana-busca-ser-1%C2%BA-estado-a-engajar-todos-os-municipios-na-implantacao-dos-odss/5509/N>

SEFA	. classificação preliminar de produtos das ações e obras do Orçamento Fiscal da LOA 2017 com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) . Informação sobre a correspondência entre os ODS e os produtos e obras do PLOA 2018, orçamentos fiscal e de investimentos, encartada no projeto de Lei Orçamentária encaminhado ao Poder Legislativo, com estimativa de valores por Órgão e total do estado ¹⁴
-------------	--

Observa-se que um novo patamar de articulação institucional ocorreu com a entrada, em abril de 2017, da Associação dos Municípios do Paraná (AMP), e da COPEL e da Secretaria Estadual do Desenvolvimento Urbano - Paranacidade, órgãos que têm significativa capilaridade no estado e seguem os princípios do *Global Compact*, inseridos que estão no *Cities Programme*¹⁵, e com o apoio na disseminação do Projeto e na implementação dos ODS no nível local, da *World Family Organization*, ambos participantes consultivos da estrutura das Nações Unidas. O CEDES foi convidado a integrar o *Cities Programme* em 2017, e foi indicado pelo Governador a ser o parceiro formal do primeiro escritório regional do *Cities Programme* no mundo, inaugurado em outubro, em dependências cedidas pela COPEL.

As **premissas** do Projeto *Paraná de olho nos ODS* são as seguintes:

- ✓ as metas estabelecidas pela Agenda 2030 consistem em diretrizes universalmente aplicáveis, suficientes e consistentes para a integração e o desenvolvimento de políticas públicas em qualquer nível;
- ✓ os governos estaduais e municipais, responsáveis pelas políticas, planos e programas de desenvolvimento regionais e locais, assim como pela prestação de serviços públicos, têm papel relevante no alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS);
- ✓ o desenvolvimento sustentável não pode se realizar sem a efetivação do Estado de Direito e de *accountability*¹⁶ e boa governança em todos os níveis, o que requer instituições transparentes, eficazes e responsáveis.

De fato, em que pese a natureza não vinculante dos ODS, o Projeto *Paraná de olho nos ODS* considera que a correspondência estreita dos ODS com a estrutura de direitos sociais no Brasil, garantidas constitucional e infraconstitucionalmente, constitui mecanismo eficaz de reforço da orientação e do controle das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.

No que se refere ao ODS 6 - *Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos*, a título de ilustração, observa-se a concepção da água como bem público garantida pela CF/1988¹⁷ e a solidez das diretrizes nacionais para o

14 Do total de R\$ 50.178.466.576,00 dos Orçamentos Fiscal e de Investimentos do estado do Paraná constantes do Projeto de Lei Orçamentária Anual 2018, o correspondente a 35%, ou R\$ 17.401.662.244,00, foram relacionados como valores de produtos de ações e obras que contribuem com os ODS.

15 Em junho de 2017 o CEDES e a Companhia Paranaense de Energia (COPEL) participaram da reunião *Leaders Summit 2017*, promovida pelo Pacto Global das Nações Unidas, em Nova Iorque.

16 Uma compreensão ampla, que reflete as origens republicanas, liberais e democráticas do conceito de *accountability*, e multidimensional, que envolve não apenas a capacidade de resposta de governos e mandatários - em termos de transparência e de legitimidade das decisões, mas também a capacidade dos interessados no controle ("*accounting party*") em demandar, por um lado, e em eventualmente punir (pela via institucional-legal ou pela via eleitoral) consta de SCHEDLER, Andreas *et alii*. *The Self-Restraining State - Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Londres, 1999.

17 Arts 20 e 26.

gerenciamento adequado dos recursos hídricos¹⁸ e do saneamento¹⁹, em contraposição às realidades dramáticas vividas por várias cidades brasileiras, evidenciadas por índices sistematicamente desconsiderados nos processos de planejamento e controle, tais como a mortalidade infantil, por exemplo. Assim, seguindo a lógica do Projeto, e uma vez tendo sido considerados prioritários localmente, a intersecção dos ODS 6 e ODS 3 (relações entre o saneamento e a saúde, no exemplo) oferece oportunidade do manejo das normas sob a ótica de critério de avaliação (interna, externa e social), potencialmente conferindo eficácia àqueles direitos²⁰.

Da mesma forma, no que se refere aos ODS 11 - *Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis*, e ODS 10 - *Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles*, pensados em conjunto, a Constituição Federal²¹ e o Estatuto das Cidades²², entre outros critérios, fornecem subsídios suficientes para a orientação das ações em prol do desenvolvimento desejável e sustentável.

Considera-se que esse exercício exige o incremento informacional sobre as políticas públicas e a construção de sistemas de M&A que possam subsidiar (i) o processo decisório acerca dos objetivos reconhecidos localmente, e (ii) a construção de capacidades amplas na avaliação das políticas para o desenvolvimento sustentável, por parte dos diferentes atores sociais. Valoriza-se, ainda, o efeito potencial positivo que o processo tem sobre a democracia.

É da natureza dos ODS que diferentes objetivos e metas devam agir sinergicamente, potencializando seus efeitos nas realidades sociais nas quais operam, o que inclui avaliações rigorosas dos *trade-offs* resultantes das decisões político-administrativas²³.

Vale mencionar, também, que as questões que abordam parcerias institucionais públicas na consecução dos ODS, especialmente naqueles relativos à *accountability*, foram objeto de análise da XV sessão do Comitê de Experts em Administração Pública, ligado ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC), órgão de primeira instância da ONU, em maio de 2016²⁴. Além disso, as contribuições específicas que as instituições de controle podem oferecer para o atendimento dos ODS têm sido objeto de profícuos debates entre as Nações Unidas e a Organização Internacional de Entidades de Fiscalização Superiores (INTOSAI) e entre instituições de controle

18 Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 - Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

19 Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 20017 - Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

20 Normativos e diretrizes locais e/ou microrregionais oferecem, do mesmo modo, oportunidades de evidenciação e critérios de avaliação dos efeitos das políticas públicas, além de potencial aproximação dos diversos atores sociais com o processo legislativo e executivo local.

21 Arts. 3º e 4º; 182 e 183.

22 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

23 Constituem exemplos de relações que exigem o cálculo multidimensional de custos e benefícios: custos ambientais das compras públicas, custos sociais de obras ou empreendimentos, custos humanos do trabalho escravo, custos climáticos da exploração de recursos naturais, etc.

24 V. *Challenges for institutions in ensuring that no one is left behind*. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/10196Cmtt%20of%20Experts%20on%20Public%20Admin%20contribution%20to%20HLPF%20recd%202016-May-5.pdf> Acesso em 01/09/2017. V. também <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96498.pdf>

nacionais e subnacionais²⁵. Da mesma forma, o Plano de Ação (2017-2019) da Comissão Nacional ODS Brasil reconhece os órgãos de controle como um dos atores-chave no processo de internalização da Agenda 2030 no país²⁶.

Os **objetivos** do Projeto *Paraná de olho nos ODS* consistem na localização e na internalização da Agenda 2030 nos níveis estadual e municipal, e em:

- (i) capacitar o setor público para o planejamento das ações alinhadas à Agenda 2030 consideradas prioritárias nos níveis subnacional e local com base na qualificação das informações (*thematic & performance budget*),
- (ii) estimular o monitoramento criterioso dos esforços e dos resultados das políticas públicas e a adoção de indicadores específicos relevantes, consistentes e apuráveis tempestivamente, de modo a influenciar as decisões alocativas e os critérios de avaliação do controle interno, externo e social sobre as ações governamentais a partir de evidências (integração efetiva da avaliação na agenda decisória sobre o ciclo orçamentário),
- (iii) buscar meios integrados de execução das metas a partir do envolvimento de atores sociais do 2º e 3º setor,
- (iv) aprimorar a comunicação dos esforços e dos resultados alcançados pelos governos à sociedade como um todo, a partir do desenvolvimento de ferramentas e instrumentos que promovam o controle social das políticas públicas alinhadas aos ODS, assim como estimular a participação social no planejamento e na formulação das políticas, inclusive com o envolvimento das Universidades²⁷.

O Projeto se desdobra em dois **componentes** que se complementam dinamicamente e favorecem a potencialização dos efeitos esperados:

- **Componente 1 - Fortalecimento dos Controles sobre as políticas públicas alinhadas aos ODS** (qualificação de informações para o monitoramento, avaliação e controle interno, externo e social das ações que contribuem para o desenvolvimento sustentável), cujos elementos centrais consistem em:
 - ✓ ações de acompanhamento e apoio técnico ao processo de internalização e implementação dos ODS no estado,
 - ✓ ações de incremento qualitativo das informações e sistematização de dados com automatização de análises sobre as políticas promotoras dos ODS prioritários,

25 Entre as quais destacam-se: (i) o Relatório do 23º Simpósio UN/INTOSAI, de março de 2015, que traz conclusões e recomendações em torno das expectativas dos diferentes stakeholders (Parlamentos, cidadãos, governos, organismos de apoio ao desenvolvimento e Nações Unidas) em relação às entidades de controle quanto ao desenvolvimento sustentável, os pré-requisitos para que as entidades de controle participem efetivamente do apoio à implementação do desenvolvimento sustentável, e as possibilidades concretas e experiências das entidades de controle para sua participação efetiva na Agenda 2030 – disponível em http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/5_events/symposia/reports/EN_23_UN_INT_SympReport_Final.pdf acesso em 20/ago/2017; (ii) o 3º Global Audit Leadership Forum (GALF), promovido pela INTOSAI em maio de 2016, em que, no âmbito da Comissão Técnica Especial de Meio Ambiente (Comtema) da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades de Fiscalização Superior (Olacefs), o TCU se comprometeu a coordenar trabalho conjunto para a produção de diagnóstico sistêmico sobre a temática dos ODS em nível (macro) regional – disponível em <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-discute-papel-das-entidades-fiscalizadoras-superiores-ef-na-implementacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel.htm>; (iii) o II Congresso Internacional Controle e Políticas Públicas, promovido pelo Instituto Rui Barbosa em outubro de 2016, em que os ODS constituíram um eixo de discussão autônomo, e avanços conceituais e normativos vieram à luz, tais como a centralidade das ações sistêmicas envolvendo a coerência de dados e prestação de contas (ODS 17), papel quase exclusivo da fiscalização técnica atribuída aos TCs.

26 Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/ods/noticias/comissao-nacional-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-lanca-plano-de-acao/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019.pdf>

27 Os reitores das Universidades Estaduais foram convocados e assinaram Termo de Cooperação com o Projeto, em novembro de 2017. Os termos da cooperação envolvem consulta especializada por tema dos ODS e capacitação para o controle social, com base em experiência pretérita exitosa do TCEPR intitulada PAF Social.

- ✓ ações de comunicação e capacitação no acompanhamento das políticas promotoras do desenvolvimento sustentável
- ✓ ações de avaliação dos mecanismos de governança das políticas públicas alinhadas aos ODS, orientadas à elaboração e à fiscalização de orçamento temático.

Entre os produtos esperados do Componente 1 constam relatório subnacional voluntário sobre os ODS, metodologia de planejamento e fiscalização governamental com base em ODS, seleção de indicadores chave e ferramenta de business intelligence para o acompanhamento de políticas públicas, mecanismo de articulação para a capacitação em controle social, pelas instituições de ensino superior (IES).

- Componente 2 - **Apoio às políticas municipais alinhadas aos ODS no Paraná (localização da Agenda 2030 no estado)**, constituído de um conjunto de ações voltadas ao engajamento, à articulação e ao fortalecimento das capacidades de atores públicos locais para a implementação da Agenda 2030 nos municípios do estado, a partir da metodologia desenvolvida pelo Componente 1 - Fortalecimento dos Controles Interno Externo e Social, na esfera estadual, bem como apoio à execução das políticas municipais para o desenvolvimento sustentável. Os componentes foram estabelecidos na forma de princípios e estratégias de implementação, com substancial flexibilidade para o desenvolvimento das potencialidades particulares dos executores.

Entre as principais **ações em curso**, encontram-se:

- ✓ mobilização dos 399 prefeitos do estado e identificação de pontos focais (CEDES, SEDU-Paranacidade, AMP e parceiros)
- ✓ sistematização de dados que o estado detém sobre a urbanização nos municípios (SEDU-Paranacidade, Celepar, Ipardes e parceiros)
- ✓ mobilização dos 39 entes constitutivos do CEDES, identificação de pontos focais e operacionalização do Comitê Técnico de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Paraná (CTD)²⁸
- ✓ validação do Plano de Ação do CEDES – 2018-2019
- ✓ elaboração de mecanismo de articulação com as Universidades estaduais que aderiram ao Projeto para a capacitação em planejamento e avaliação de políticas - controle social (CEDES, TCE-PR e parceiros)
- ✓ discussão de plano de capacitação de agentes públicos municipais (AMP, SEDU e parceiros)
- ✓ articulação com *Cities Programme* e outros organismos de apoio e financiamento internacionais (Copel)
- ✓ revisão crítica da correspondência entre as ações programadas de governo – exercício de 2017 - e os ODS (elaborada em versão preliminar pela SEFA) e análise de metodologias de organização de orçamento temático ODS para estimativa de recursos orçamentários, para composição do Relatório voluntário estadual ODS (equipe CG 2017-TCE-PR)

²⁸ As atribuições do CTD estão previstas no art. 4º do Decreto 4583, de 13 de julho de 2016; entre outros, o CTD é responsável pela coordenação de núcleo de pesquisa e tecnologia da informação.

- ✓ seleção de critérios de avaliação das políticas públicas para o desenvolvimento sustentável, inclusive análise da convergência entre a Agenda 2030 e o ordenamento jurídico brasileiro (equipe CG 2017-TCE-PR)
- ✓ revisão crítica dos indicadores e mecanismos de monitoramento e avaliação das políticas estaduais (IPARDES e Celepar)
- ✓ fortalecimento das parcerias e prospecção de financiamento para ações específicas do Projeto, tais como (i) a capacitação de agentes públicos para a qualificação dos dados e processos de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas locais para o desenvolvimento sustentável e (ii) a estratégia de envolvimento das Universidades no fortalecimento do controle social.

Os principais **resultados esperados** do Projeto *Paraná de olho nos ODS*, nos curto e médio prazos, são os seguintes:

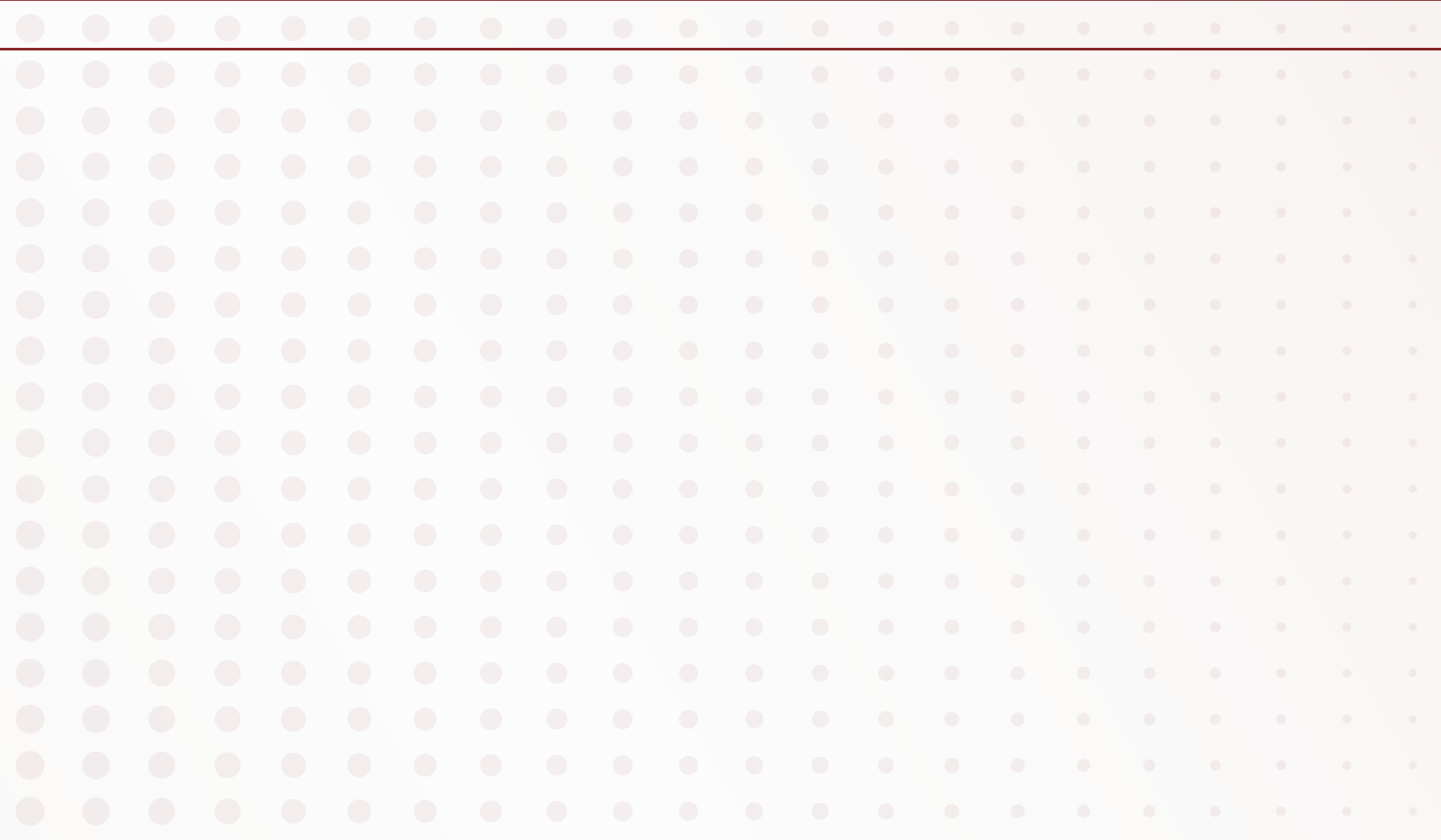
- ✓ definição, pelo CEDES, dos ODS e metas prioritários no estado;
- ✓ seleção de indicadores-chave para as principais ações orçamentárias alinhadas aos ODS prioritários;
- ✓ operação de ferramenta *BI* para acompanhamento anual de programas, projetos e ações selecionadas;
- ✓ edição de Relatório Estadual Voluntário ODS-Paraná, encartado no Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador – exercício de 2017;
- ✓ elaboração e aprovação das Leis Orçamentárias estaduais 2019 com destaque para Orçamento Temático ODS;
- ✓ elaboração de metodologia de planejamento e controle de políticas públicas com base em ODS;
- ✓ capacitação de agentes municipais para o planejamento e controle com base em ODS;
- ✓ definição de ações de apoio ao controle social, com o envolvimento das IES do estado.

Finalmente, citamos os principais **desafios** enfrentados até agora pelo GT do Projeto: coordenar de modo participativo um grande número de atores, com compreensões e expectativas desiguais sobre o processo intra e extra setor público; evitar soluções de continuidade decorrentes de troca de comando político (institucionalização do compromisso do setor público); dificuldades relacionadas aos sistemas estatísticos (como na fidedignidade dos dados ou na desagregação dos indicadores, territorialmente bem como por gênero, raça, faixa etária e demais categorias sugeridas pela ONU para fins de monitoramento, comparações e definição das ações); fragilidade dos critérios para a quantificação dos recursos empregados em ações alinhadas aos ODS (para fins de elaboração de orçamento temático); vulnerabilidade dos mecanismos de planejamento da despesa pública (multiplicidade de fatores que interferem no remanejamento, no cancelamento, transferência ou transposição de créditos orçamentários e emendas parlamentares).

Apesar desses desafios, o Projeto estabeleceu com sucesso as bases da governança do processo de internalização e de interiorização da Agenda 2030 no estado do Paraná e lança com firmeza os mecanismos para o desenvolvimento de um modelo de desenvolvimento mais inclusivo e justo.



MPC.PR proativo



MPC.PR proativo

MPC/PR AVANÇA NO CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O desenvolvimento de projetos especiais tem permitido uma atuação mais eficaz na fiscalização do Poder Público

Em fevereiro de 2017, a Procuradoria-Geral do MP de Contas do Paraná deu início ao projeto de fiscalização do cumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE), pelos municípios paranaenses. O relatório final apontou que mais de 90 cidades



Apresentação do PNE na UniCesumar de Maringá - Analista Felipe Kafrouni, Procurador-Geral Flávio Berti e Procurador Gabriel Guy Leger

não pagam o piso nacional para os professores da educação básica e 10 municípios ainda não aprovaram o plano de carreira do magistério.

O PNE foi definido pela Lei nº 13.005/14, que estabelece 20 metas a serem alcançadas no prazo de 10 anos. O projeto do MPC/PR definiu para análise, as metas 1 e 18, que já deveriam ter sido atingidas até o ano de 2016. A primeira meta trata de

universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de vagas em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos.

Quanto a meta número 18, esta estabelece a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

De acordo com o Procurador-Geral, Flávio de Azambuja Berti, o acompanhamento objetiva, em primeiro lugar, contribuir com os gestores para que as metas do PNE sejam de fato alcançadas por todos os municípios paranaenses, condição necessária para o adequado desenvolvimento local e regional.

Análise e coleta de dados

Para a realização da análise o órgão ministerial emitiu ofícios para cada um dos 399 municípios do Paraná, questionando os quanto a existência de plano de carreira para os professores; valor da remuneração do primeiro nível da carreira; população de crianças no município entre quatro e cinco anos; quantidade de crianças com idade a partir de quatro anos matriculadas na pré-escola para 2017; existência de plano municipal de educação; e oferta de vagas para crianças especiais.

A equipe responsável também usou os dados constantes do sistema CAD-Único, utilizado pelo Governo Federal para gerenciamento dos programas federais sociais, e também os dados do Sistema de Registro Escolar, da Secretaria Estadual de Educação.

Com base no cruzamento das respostas e dados obtidos foi possível chegar ao resultado de que 93 cidades do Paraná não cumprem a primeira meta, que estabelece a inclusão de 100% das crianças de quatro a cinco anos de idade na pré-escola, até o ano de 2016. Com relação à meta 18, tomando como referência o piso salarial nacional, verificou-se que 10 municípios ainda não cumpriram a exigência.

O relatório final foi divulgado em 19 de junho de 2017, em um evento organizado em parceria com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) e MP do Estado do Paraná. Na mesma data o Procurador-Geral assinou um Termo de Cooperação Técnica com ambas as instituições. As parcerias têm por objetivo auxiliar o MP Estadual com informações que ajudem na fiscalização dessas questões junto às comarcas do Estado e também, a criação de um Observatório de controle e discussão sobre políticas públicas, na UFPR.

Novas parcerias e projetos

Atualmente estão em andamentos mais dois projetos especiais, que visam o controle externo e mapeamento da Administração Pública na área da saúde. Os estudos se referem à compra de medicamentos e contratação de médicos plantonistas nos municípios. Para cada um desses projetos existe uma equipe que trabalha em diversas frentes na busca e verificação de informações.

Por esse motivo que o MPC/PR vem firmando parceria com diversas instituições do Estado, que tem por objetivo fiscalizar os gastos e qualidade dos serviços prestados na área da saúde. Com isso, será possível identificar possíveis irregularidades, inclusive com potencial de dano ao erário.

À exemplo disso, são as parcerias com os Promotores de Justiça que atuam na área da “Defesa do Patrimônio Público” nas comarcas do Paraná, com quem tem havido diálogo permanente. Embora o projeto esteja apenas no início da fase de coleta e processamento de dados e cruzamento de informações, algumas das informações trocadas já resultaram em possíveis prejuízos às Administrações Municipais na casa de alguns milhões de reais.

“Observamos que muitas das compras de medicamentos têm sobrepreço e identificamos irregularidades nas admissões de médicos plantonistas, que muitas vezes, são feitas mediante a contratação de interpostas pessoas jurídicas, sob a forma de clínicas contratadas o mais das vezes por meio de simples credenciamento, sem licitação”, conta Berti.

Também estão sendo firmadas novas parcerias com instituições de ensino superior, entre elas, Universidade Estadual de Maringá (UEM) e Universidade Positivo (UP). O objetivo das parcerias é instrumentalizar o repasse dos dados levantados pelo órgão ministerial nas áreas de mensuração de políticas públicas de gastos na educação e saúde.

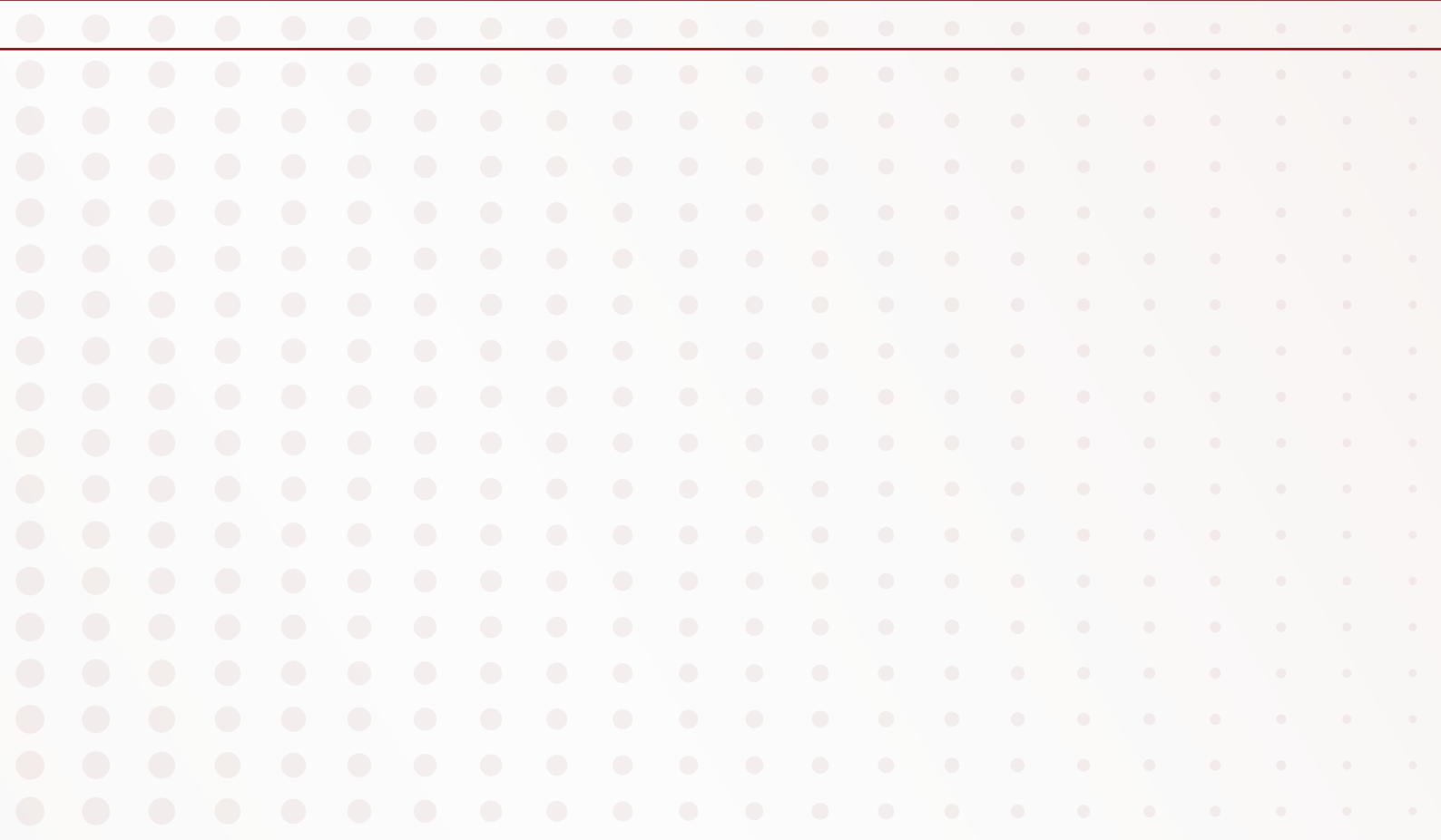
A ideia é fortalecer o trabalho que já é desenvolvido no *Parquet*, buscando novos meios de atuar no Controle Externo e subsidiar o MP Estadual com as informações apuradas, que auxiliem na fiscalização dessas questões junto às comarcas do Estado.



**Convênio UEM - Procurador-Geral Flávio Berti e
Reitor Professor Mauro Baesso**



pareceres ministeriais selecionados



pareceres ministeriais selecionados

PROTOCOLO Nº: 541093/17
ORIGEM: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
ASSUNTO: Prejulgado
PARECER: 8128/17

Prejulgado. Prescrição. Possibilidade de aplicação do instituto no âmbito do TCE/PR. Prazo quinquenal. Prazos suspensivos e interruptivos. Prescrição intercorrente. Decadência. Necessidade de previsão na Lei Orgânica. Sugestão de proposição legislativa.

1. RELATÓRIO

Trata-se de expediente de prejulgado, instaurado por determinação do Tribunal Pleno durante a Sessão Ordinária nº 22 (peça 03), conforme sugestão do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares a fim de consolidar entendimento sobre a possibilidade de aplicação da prescrição no âmbito desta Corte de Contas, tendo o Presidente, na ocasião, designado como relator o Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Por força do Despacho nº 1530/17 - GCILB (peça 05), foi conferido o impulso processual regimental e vieram os autos a este *Parquet* para manifestação.

Anteriormente (peça 07), contudo, o Conselheiro proponente deste prejulgado destacou que o incidente exclui a apreciação do ressarcimento ao erário, cuja imprescritibilidade é assegurada pelo art. 37, § 5º da Constituição Federal, de modo que a análise se refere às demais sanções de cunho pessoal previstas na Lei Complementar Estadual nº 113/2005. **Conforme o seu entendimento, cabe a este TCE/PR decidir sobre o tema quanto aos seguintes pontos: prescrição de sanções pessoais; fundamento jurídico do prazo prescricional; início da contagem do prazo prescricional; causas de interrupção e de suspensão da contagem; possibilidade de aplicação intercorrente.** E salientou que os processos em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, que tratam da prescrição em sede de expediente submetidos ao exame das Cortes de Contas, aparentemente apresentam debates restritos à prescrição das ações de ressarcimento ao erário, o que não é objeto de discussão da presente proposta.

Faz-se necessário apontar que a controvérsia objeto de ponderação neste expediente foi ventilada, inicialmente, no bojo do protocolado nº 573883/09, uma Representação da Lei nº 8.663/93 formulada pela empresa Comercial Bataguassu Sorocaba Ltda em que são apontadas irregularidades no Pregão Presencial nº 94/2009 do Município de Colombo. Em sede de prejudicial de mérito, os representados, Srs. José Antônio Camargo e Elsie Ricardo Stelzner, ressaltaram que a representação foi ajuizada em 21/12/2009 e que os petiçãoários foram citados para apresentar defesa em 12/02/2016, após o transcurso de 07 (sete) anos do protocolo do expediente perante este TCE/PR, razão pela qual requereram o reconhecimento da prescrição intercorrente.

Ainda naquele processo, a Coordenadoria de Fiscalização de Transferências e Contratos inicialmente ressaltou que *possui entendimento no sentido de que é de 5 anos o prazo prescricional para que o Tribunal de Contas exerça a pretensão punitiva em face dos seus jurisdicionados (aplicação de multas administrativas) por eventuais violações à legislação, ressalvadas as ações de ressarcimento por danos causados ao erário que, por força do artigo 37, §5º da Constituição Federal, são imprescritíveis*, em consonância com o recente posicionamento do Superior Tribunal de Justiça¹.

Sobre o caso então analisado, afirmou que não versava sobre ação de ressarcimento sujeita à regra da imprescritibilidade, e avaliou a questão da prescrição intercorrente em virtude da paralisação do feito por prazo superior a 5 anos, frisando que a prescrição intercorrente é a que se opera no curso de um processo e tem o condão de consolidar relações jurídicas pelo decurso do tempo, evitando que haja o trâmite processual "*ad eternum*", bem como frisou a sua aplicação pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais².

E que naquela situação concreta, a apresentação da defesa preliminar pelo Município de Colombo se deu em 12/02/2010, tendo o processo permanecido sem qualquer movimentação por mais de 05 anos, uma vez que o despacho que recebeu a representação (nº 1687/15 – GCG) foi proferido somente em data de 21/09/2015.

Assim, opinou pela extinção do feito com resolução de mérito pelo reconhecimento da prescrição nos termos do art. 487, inc. II³ do Novo Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos de competência desta Corte de Contas por força do art. 52 da LC 113/2005.

No Parecer nº 1720/17 (peça 37), o Ministério Público de Contas se posicionou em sentido contrário por considerar que o reconhecimento da prescrição enfraquece o exercício das atribuições das Cortes de Contas previstas no texto constitucional.

Exposto o contexto que ensejou a deflagração deste prejulgado, este representante do *Parquet* passa a examinar a questão.

1 Recurso Especial nº 1480350/RS.

2 TCE/MG - Processo n. 452.213 2ª Câmara - voto proferido pelo Conselheiro Antonio Carlos Andratta - Sessão: 16/12/2008.

3 Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

[..]

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

2. O INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO E O SEU EMPREGO NO DIREITO ADMINISTRATIVO

2.1. NOÇÕES GERAIS E PRAZO QUINQUENAL

O Direito, enquanto ciência social aplicada, não é imutável e, como consequência, não pode restar inerte. Ao se verificar a transformação do corpo social, a ciência jurídica deve seguir tal alteração sob pena de se tornar estática, esquivando-se de sua finalidade, que é atender ao interesse público.

E visando a garantia de que não se perdue um estado de incerteza e insegurança nas relações jurídicas, o Direito reconheceu a importância e a influência do fator temporal por meio da prescrição e da decadência, que se revelam com institutos assecuratórios da estabilidade nas situações as quais o Direito confere juridicidade, pois são meios de extinção de direitos pelo decurso de determinado prazo. Em suma, a prescrição aniquila o direito de ação ao passo que a decadência extingue o próprio direito e o prazo decadencial.

No ordenamento jurídico pátrio, a prescrição é uma medida de ordem pública que tem como alicerce o princípio geral da segurança jurídica, sendo adotada pela Constituição Federal como regra, de modo que a imprescritibilidade é situação excepcional.

Nesse sentido, leciona Luís Roberto Barroso⁴:

Em qualquer dos campos do Direito, a prescrição tem como fundamento lógico o princípio geral de segurança das relações jurídicas e, como tal, é a regra, sendo a imprescritibilidade situação excepcional. A própria Constituição Federal de 88 tratou do tema para prever as únicas hipóteses em que se admite a imprescritibilidade, garantido, em sua sistemática, esse princípio geral de perda da pretensão pelo decurso do tempo. Com efeito, esse sempre foi o entendimento da melhor doutrina e jurisprudência.

[...]

Uma primeira conclusão se pode extrair desde logo: se o princípio é a prescritibilidade, é a imprescritibilidade que depende de norma expressa, e não o inverso.

O fato de não haver uma norma dispondo especificamente acerca do prazo prescricional, em determinada hipótese, não confere a qualquer pretensão a nota da imprescritibilidade. Caberá ao intérprete buscar no sistema normativo, em regra através da interpretação extensiva ou da analogia, o prazo aplicável.

Com efeito, o argumento de que o tema da prescrição seria de “direito estrito”, não admitindo por isso analogia, não tem fundamento. Como se sabe, a analogia só é vedada nas hipóteses de disposições excepcionais.

Como a exceção, no caso, é que os direitos sejam imprescritíveis, não se poderão criar novas situações de imprescritibilidade mediante analogia. A prescritibilidade, ao contrário, sendo a regra, admite a integração.

4 BARROSO, Luís 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, n. 4, 2001, p. 03. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf_4/dialogo-juridico-04-julho-2001-luis-r-barroso.pdf

Também merecem destaque as palavras de Juarez Freitas⁵:

No atinente ao princípio da segurança jurídica, dimanante da ideia de Estado Democrático, significa que a Administração Pública deve zelar pela estabilidade e pela ordem nas relações jurídicas como condição para que se cumpram as finalidades do ordenamento. A estabilidade fará, por exemplo, que, em certos e excepcionais casos, a Administração tenha dever de convalidar atos irregulares na origem. É que sem estabilidade não há justiça, nem paz, tampouco respeito às decisões administrativas. [...] Como se vê, o princípio da confiança do administrado na Administração Pública e vice-versa deve ocupar, sob vários matizes, lugar de destaque em qualquer classificação dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito brasileiro, precisando operar como um dos norteadores supremos do controle das relações de administração, inclusive e especialmente para bem solver o problema da imprescritibilidade e da eventualíssima não decretação de nulidade dos atos administrativos, assim como, numa evidente correlação temática, para fixar limites à cogência anulatória de atos maculados por vícios originários.

O texto constitucional, no § 5º do seu art. 37⁶, estabelece que os atos ilícitos praticados por agentes públicos ou terceiros que causem prejuízo ao erário são passíveis de prescrição, em prazo a ser definido em lei. Entretanto, não especifica a aplicabilidade do instituto da prescrição, tampouco indica prazos, deixando a regulamentação da matéria ao legislador infraconstitucional. Tal dispositivo possui, então, eficácia limitada, que não produz efeitos imediatos, necessitando obrigatoriamente da edição de norma infraconstitucional regulamentadora.

Diante da ausência normativa ou da lacuna legislativa, deve o aplicador do direito dar solução ao caso concreto mediante o emprego da analogia, dos costumes ou dos princípios gerais do direito, conforme defendido por Renato Sobrosa Cordeiro⁷ que, ao seu ver, em sede de prescrição, regra geral da ordem jurídica, é autorizada a integração analógica como recurso à lacuna, com supedâneo no art. 4º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 – Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁸.

Em relação ao Direito Administrativo, não há prazo determinado de prescritibilidade como há, por exemplo, no Direito Civil, que adota o prazo decenário⁹. Mas já se cogitou na doutrina administrativista, a qual não costuma examinar de forma exaustiva o instituto¹⁰, o uso da analogia ao prazo prescricional previsto na lei civil¹¹.

Assim, no tocante à Administração Pública e em face das regras e princípios próprios do Direito Administrativo, defende-se a integração analógica com as normas desse

5 FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 62-75.

6 Art. 37. [...]

§ 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.

7 CORDEIRO, Renato Sobrosa. **Prescrição Administrativa**. Revista de Direito Administrativo, nº 207. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, p. 119.

8 Art. 4º: Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

9 Art. 205 do Código Civil: A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.

10 Em regra, refere-se brevemente à prescrição quanto ao poder disciplinar ou discorre acerca das disposições especiais concernentes à prescrição quinquenal das pretensões dos particulares contra a Administração Pública.

11 Celso Antônio Bandeira de Mello defendeu que, diante da inexistência de previsão legal acerca de prazo prescricional no direito público, a determinação da prescritibilidade deveria se dar pelo uso da analogia quanto aos prazos do Direito Civil. Contudo, reviu este posicionamento, conforme se analisará adiante.

ou de outro ramo do Direito Público, que apresentam o prazo de cinco anos como lapso temporal a partir do qual prescrevem certas pretensões da Administração exercitáveis contra seus agentes e/ou administrados.

A exemplo, tem-se: a) o Decreto nº 20.910/1932, que regula a prescrição quinquenal das ações pessoais contra a Fazenda Pública; b) a Lei Federal nº 4.717/1965, que regula a ação popular e, em seu art. 21, prevê que tal ação prescreve em 5 (cinco) anos; c) a Lei Federal nº 5.172/1966 – Código Tributário Nacional, que no art. 173, estabelece que o direito de a Fazenda Pública constituir o crédito tributário extingue-se após 5 (cinco) anos; d) a Lei Federal nº 8.112/1990, no seu art. 142 dispõe que a ação disciplinar prescreverá em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão; e) a Lei Federal nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa prevê, no art. 23, que as ações destinadas a levar a efeitos as sanções nela previstas podem ser propostas até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, ou dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego; f) a Lei Federal nº 8.884/1994, que transforma o Conselho Administrativo de Defesa econômica – CADE em autarquia, dispõe no art. 28 que as infrações da ordem econômica prescrevem em cinco anos; g) a Lei Federal nº 9.873/1999, no seu art. 1º dispõe que prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Logo, em razão da existência de várias regras que preveem o instituto da prescrição no prazo de 05 (cinco) anos, entende-se cabível o uso da analogia para aplicação do prazo quinquenal em todas as questões de Direito Administrativo, inclusive em matérias de competência dos Tribunais de Contas.

A respeito do prazo quinquenal da prescrição administrativa, Hely Lopes Meirelles¹² defende que:

[...] quando a lei não fixa o prazo da prescrição administrativa, esta deve ocorrer em cinco anos, à semelhança da prescrição das ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/32), das punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/80) e para cobrança do crédito tributário (CTN, art. 174).

No mesmo sentido, leciona Celso Antonio Bandeira de Mello¹³:

Não há regra alguma fixando genericamente um prazo prescricional para as ações judiciais do Poder Público em face do administrado. Em matéria de débitos tributários, o prazo é de cinco anos, a teor do art. 174 do Código Tributário Nacional, o qual também fixa, no art. 173, igual prazo para decadência do direito de constituir o crédito tributário.

No passado (até a 11ª edição deste Curso) sustentávamos que, não

12 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 654.

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 1070-1071.

havendo especificação legal dos prazos de prescrição para as situações tais ou quais, deveriam ser decididos por analogia aos estabelecidos na lei civil, na conformidade do princípio geral que dela decorre: prazos longos para atos nulos e mais curtos para os anuláveis.

Reconsideramos tal posição. Remeditando sobre a matéria, parece-nos que o correto não é a analogia com o Direito Civil, posto que, sendo as razões que o informam tão profundamente distintas das que inspiram as relações de Direito Público, nem mesmo em tema de prescrição caberia buscar inspiração em tal fonte.

[...] Vê-se, pois, que este prazo de cinco anos é uma constante nas disposições gerais estatuídas em regras de Direito Público, quer quando reportadas ao prazo para o administrado agir, quer quando reportadas ao prazo para a Administração fulminar seus próprios atos. Ademais, salvo disposição legal explícita, não haveria razão prestante entre a Administração e administrados no que concerne ao prazo ao cabo do qual faleceria o direito de reciprocamente se proporem ações. (grifamos)

Observe-se que a integração analógica sugerida guarda cabal identidade com as competências constitucionais exercidas pelas Cortes de Contas e se inspira nas mesmas noções fundamentais das relações jurídicas submetidas ao sistema de regras e princípios do Direito Administrativo, dada a semelhança das relações, razão pela qual o instituto da prescrição merece regulamentação por este TCE/PR.

2.2. *IUS PUNIENDI*, ILÍCITO ADMINISTRATIVO E PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA

O *ius puniendi* do Estado decorre do cometimento de um ato ilícito; tal poder não é ilimitado e perpétuo num Estado Democrático de Direito, de modo que limites temporais são estabelecidos em prol da segurança jurídica e da paz social.

E o exercício do *ius puniendi* pelo Estado segue a ordem: ilícito – sanção – reparação ou estabilização da relação jurídica pela inércia do Poder Público¹⁴.

O ilícito, que é a prática de conduta diversa da estabelecida em lei, é gênero, sendo que o ilícito penal e o ilícito administrativo são suas espécies. O ilícito administrativo gera responsabilidade inserida no bojo do Direito Administrativo, e a imposição das penas administrativas é sempre realizada por autoridade administrativa.

Em que pese as peculiares de cada esfera, pode-se dizer que a faceta sancionatória do Direito Administrativo conjuga com o Direito Penal princípios gerais que regem o poder punitivo do Estado, como os princípios da boa-fé, segurança jurídica, isonomia, proporcionalidade, proibição da *reformatio in pejus, non bis in idem*.

Tanto no âmbito Direito Penal como no Direito Administrativo, o fator tempo fulmina o direito de agir do detentor do *ius puniendi*. A prescrição extingue o direito de punir, de modo que o decurso de tempo entre a infração e a sanção gera a desnecessidade da sua aplicação¹⁵.

14 NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 132.

15 *Ibidem*, p. 143.

A prescrição administrativa ocorre em três situações distintas: a perda do prazo para recorrer de decisão administrativa; a perda do prazo para que a Administração reveja os próprios atos; a perda do prazo para aplicação de penalidades administrativas.

Nessa toada é o entendimento de Hely Lopes Meirelles¹⁶:

A prescrição como instituto jurídico pressupõe a existência de uma ação judicial apta à defesa de um direito, porque ela significa a perda da respectiva ação, por inércia do seu titular. Mas, impropriamente, se fala em prescrição administrativa para indicar: o escoamento dos prazos para interposição de recurso no âmbito da Administração; ou, para manifestação da própria Administração sobre a conduta de seus servidores; ou, sobre direitos e obrigações dos particulares perante o Poder Público.

Também cumpre salientar o magistério de José Cretella Júnior¹⁷, acerca da prescribibilidade das pretensões punitivas de natureza administrativa, no sentido de que é

insustentável a tese das imprescritibilidades da sanção administrativa, defendida por ilustres cultores do Direito Administrativo, porque o fundamento da prescrição tem de ser buscado na categoria jurídica, sendo o mesmo para o Direito Penal e para o Direito Disciplinar, havendo diferença, é claro, apenas naquilo que o Direito Positivo de cada país preceituou para uma e outra figura.

A prescrição administrativa é um meio para a concretização do direito fundamental à eficiência administrativa, de modo que a questão meritória deve ser analisada por meio de um processo célere, a um lapso temporal razoável, sob pena da impossibilidade do exercício do *ius puniendi* pelo Estado.

3. A FIXAÇÃO DA PRESCRIÇÃO, OS PRAZOS DE SUSPENSÃO E INTERRUPTÃO E A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE

O dia em que começa o prazo (*dies a quo*) é, em regra, o da prática do ato jurídico que se subordina a um prazo. O *dies ad quem* é o dia em que o prazo se finda.

No Direito Público, são relevantes os termos iniciais e finais de eficácia das normas e atos obrigatórios, a começar pelas normas constitucionais e legais, a prosseguir com as normas regulamentares e a terminar com os atos administrativos e executórios. É importante ressaltar, portanto, dois marcos: o da publicação, relativa aos atos normativos gerais, e o da comunicação, referente aos atos administrativos internos dirigidos a autoridades ou agentes determinados, ou a terceiros particularmente relacionados com a administração¹⁸.

Ao realizar o estudo sobre a prescrição, faz-se necessário delimitar com clareza a fixação do *dies a quo*, que é o momento a partir do qual se inicia o prazo prescricional.

16 MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 578.

17 CRETELLA JÚNIOR, José *apud* BARROSO, Luís Roberto, *idem*.

18 NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 148.

No que se refere ao prazo para a extinção do poder punitivo da Administração, deve-se considerar a contagem do prazo prescricional a partir da prática do ato ilícito ou irregular, e para a conduta ilícita de caráter continuado, o prazo fluiria do último ato, com fulcro no art. 1º da Lei nº 9.873/199919.

Desta forma, pode-se afirmar que a referida lei não deixa margens para dúvidas quanto ao momento inicial da contagem do prazo prescricional, pois considera o início do referido prazo a partir da prática do ato ilícito ou irregular, sendo que, para a conduta ilícita de caráter continuado, o prazo fluiria a contar do último ato praticado²⁰.

A suspensão da prescrição, em todos os ramos do Direito, é a paralisação temporária da fluência do prazo prescricional por força de fato ou ato a que a lei atribua tal efeito, o qual, uma vez cessada a causa suspensiva, começa a correr, computando-se o período transcorrido antes da suspensão.

Já a interrupção da prescrição é a inutilização do lapso temporal prescricional decorrido, recomeçando a contagem de seu prazo a partir do ato ou fato a que a lei reconheça tal efeito²¹.

O Poder Público, por meio do Decreto nº 20.910/1932, criou para si um regime de exceção no que diz respeito à interrupção dos prazos prescricionais ao tornar mais ampla a incidência da prescrição nos negócios jurídicos em que fosse devedor, quer pela abreviatura de seu prazo, quer por limitações trazidas por seus credores. Limitou ao máximo de cinco anos o lapso prescricional das dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, conferindo em igual prazo em que essas pessoas jurídicas de direito público interno figurarem como rés²².

Tal Decreto estabelece, em seu art. 4º²³, a causa de suspensão e nos arts. 8º²⁴ e 9º²⁵ a causa de interrupção.

Em relação à prescrição das ações judiciais do administrado contra o Poder Público, em especial a previsão do Decreto-Lei nº 4.597/1942, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

[...] pode ser suspensa nas hipóteses comuns de suspensão previstas na legislação civil, e notadamente pela interposição de recursos e reclamações administrativas.

Pode também ser interrompida, conforme previsto no art. 202 do Código Civil. Quando se tratar da prescrição quinquenal (ações pessoais) obedece ao seguinte regramento próprio, estabelecido no art. 3º do

19 Art. 1º. Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

20 Na esfera judicial se aplica a previsão do inciso I do art. 23 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

21 O fundamento referente à interrupção e suspensão consta dos artigos 202 a 204 do Código Civil de 2002.

22 NASSAR, Elody. **Prescrição na Administração Pública**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 158.

23 Art. 4º. Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, no reconhecimento ou no pagamento da dívida, tiveram as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

24 Art. 8º. A prescrição somente poderá ser interrompida uma vez.

25 Art. 9º. A prescrição interrompida começa a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.

Decreto-lei 4.597, precitado: a interrupção pode ser feita uma única vez e o prazo recomeça a correr pela metade (isto é, dois anos e meio), a contar da data da causa interruptiva. A Súmula 383 do STF deu-lhe interpretação segundo a qual: “A prescrição em favor da Fazenda Pública recomeça a correr, por dois anos e meio, a partir do ato interruptivo, mas não fica reduzida aquém de cinco anos, embora o titular do direito a interrompa durante a primeira metade do prazo. Com isso, amenizou os efeitos restritivos que resultariam da dicção da norma em causa.²⁶

E, novamente, da análise das disposições da Lei nº 9.873/1999, verifica-se que o seu art. 2º²⁷ estabelece um rol taxativo de hipóteses em que o prazo deve ser interrompido.

Por conseguinte, a interrupção da prescrição ocorre no momento da notificação ou citação do administrado, inclusive por edital, pela prática de ato inequívoco que importe a apuração do fato, por decisão condenatória recorrível ou pela prática de ato conciliatório, devendo-se aplicar tais previsões, analogicamente, quando da ausência de previsão legislativa.

A prescrição intercorrente, no ordenamento jurídico brasileiro, é a paralisação do processo diante da inércia do autor, por prazo que exceda o da prescrição que pode incidir na relação processual; surge em momento posterior à propositura da ação.

Posteriormente à citação, caso o processo fique paralisado, a prescrição interrompida inicia nova contagem e com igual prazo, no que diz respeito à pretensão punitiva, a contar da data da paralisação.

A sua previsão está contida no parágrafo único do art. 202 do Código Civil: “A prescrição interrompida recomeça a correr da data do ato que a interrompeu, ou do último ato do processo para a interromper.”

O Novo Código de Processo Civil, ao tratar do processo de execução, faz menção expressa à prescrição intercorrente:

Art. 921. Suspende-se a execução:

[...]

III - quando o executado não possuir bens penhoráveis;

[...]

§ 1º Na hipótese do inciso III, o juiz suspenderá a execução pelo prazo de 1 (um) ano, durante o qual se suspenderá a prescrição.

§ 2º Decorrido o prazo máximo de 1 (um) ano sem que seja localizado o executado ou que sejam encontrados bens penhoráveis, o juiz ordenará o arquivamento dos autos.

§ 3º Os autos serão desarquivados para prosseguimento da execução se a qualquer tempo forem encontrados bens penhoráveis.

§ 4º Decorrido o prazo de que trata o § 1º sem manifestação do exequente, começa a correr o prazo de prescrição intercorrente.

²⁶ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 1067-1068.

²⁷ Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

§ 5o O juiz, depois de ouvidas as partes, no prazo de 15 (quinze) dias, poderá, de ofício, reconhecer a prescrição de que trata o § 4o e extinguir o processo.

E, ainda, no seu art. 92428, dispõe sobre a extinção do processo de execução diante da prescrição intercorrente.

Dada a regulação da prescrição intercorrente no processo judicial, nada impede o seu reconhecimento no campo do processo administrativo. Tanto assim o é que os arts. 1º e 5º do Decreto nº 20.910/3229, 2º e 3º do Decreto-Lei nº 4.597/4230 e 103 da Lei nº 8.213/9131 estabelecem prazos nos casos em que, por inércia das partes, o processo permanece paralisado sem manifestação que interrompa de forma efetiva o prazo prescricional.

Sobre a interrupção e a suspensão da prescrição de que tratam, os §§ 3º e 4º do art. 142 da Lei nº 8.112/9032, aplicáveis ao processo administrativo disciplinar, vale frisar o posicionamento do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Marco Aurélio Mello³³:

Ora, cuida-se de institutos diversos quando se trata da interrupção e da suspensão. A primeira resulta, uma vez exaurido o ato que a motivou, em novo curso do prazo, desprezando-se os dias transcorridos. Já a suspensão conduz à permanência no tempo enquanto não afastada a respectiva causa, computando-se os dias transcorridos até então e que, assim, devem ser somados aos que sobejarem. Por outro lado, não se coaduna com o nosso sistema constitucional, especialmente no campo das penas, sejam de índole criminal ou administrativa, exceto relativamente ao crime revelado pela ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático – inciso XLIV do art. 5º, da CF/88, a inexistência de prescrição. Inconcebível é que se entenda, interpretando os preceitos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que, uma vez aberta a sindicância ou

28 Art. 924. Extingue-se a execução quando: [...]

V - ocorrer a prescrição intercorrente.

29 Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

Art. 5º Não tem efeito de suspender a prescrição a demora do titular do direito ou do crédito ou do seu representante em prestar os esclarecimentos que lhe forem reclamados ou o fato de não promover o andamento do feito judicial ou do processo administrativo durante os prazos respectivamente estabelecidos para extinção do seu direito à ação ou reclamação.

30 Art. 2º O Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, que regula a prescrição quinquenal, abrange as dívidas passivas das autarquias, ou entidades e órgãos paraestatais, criados por lei e mantidos mediante impostos, taxas ou quaisquer contribuições, exigidas em virtude de lei federal, estadual ou municipal, bem como a todo e qualquer direito e ação contra os mesmos.

Art. 3º A prescrição das dívidas, direitos e ações a que se refere o Decreto nº 20.910, de 6 de janeiro de 1932, somente pode ser interrompida uma vez, e recomeça a correr, pela metade do prazo, da data do ato que a interrompeu, ou do último do processo para a interromper; consumir-se-á a prescrição no curso da lide sempre que a partir do último ato ou termo da mesma, inclusive da sentença nela proferida, embora passada em julgado, decorrer o prazo de dois anos e meio.

31 Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Parágrafo único. Prescreve em cinco anos, a contar da data em que deveriam ter sido pagas, toda e qualquer ação para haver prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela Previdência Social, salvo o direito dos menores, incapazes e ausentes, na forma do Código Civil.

32 Art. 142. A ação disciplinar prescreverá:

I - em 5 (cinco) anos, quanto às infrações puníveis com demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade e destituição de cargo em comissão;

II - em 2 (dois) anos, quanto à suspensão;

III - em 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

§ 1º O prazo de prescrição começa a correr da data em que o fato se tornou conhecido.

§ 2º Os prazos de prescrição previstos na lei penal aplicam-se às infrações disciplinares capituladas também como crime.

§ 3º A abertura de sindicância ou a instauração de processo disciplinar interrompe a prescrição, até a decisão final proferida por autoridade competente.

§ 4º Interrompido o curso da prescrição, o prazo começará a correr a partir do dia em que cessar a interrupção.

33 STF, RMS 23.436/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ, 15/10/1999, p. 28.

instaurado o processo disciplinar, não se cogite mais, seja qual foi o tempo que se leve para a conclusão do feito, da incidência da prescrição. É sabido que dois valores se fazem presentes: o primeiro, alusivo à Justiça, a direcionar a possibilidade de ter-se o implemento a qualquer instante; já o segundo está ligado à segurança jurídica, à estabilidade das relações e, portanto, à própria paz social que deve ser restabelecida num menor tempo possível. Não é crível que se admita encerrar a ordem jurídica verdadeira espada de Dâmodos a desabar sobre a cabeça do servidor a qualquer momento.

E a ementa do referido julgado:

PRESCRIÇÃO - PROCESSO ADMINISTRATIVO - INTERRUPÇÃO. A interrupção prevista no § 3º do artigo 142 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cessa uma vez ultrapassado o período de 140 dias alusivo à conclusão do processo disciplinar e à imposição de pena - artigos 152 e 167 da referida Lei - voltando a ter curso, na integralidade, o prazo prescricional. Precedente: Mandado de Segurança nº 22.728-1/PR, Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 13 de novembro de 1998. (RMS 23436, Relator (a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 24/08/1999, DJ 15-10-1999 PP-00028 EMENT VOL-01967-01 PP-00035).

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que estabelece a prescrição intercorrente no processo administrativo disciplinar, em virtude de não ser admitida a interrupção do prazo da prescrição *ad eternum*.

Por sua vez, o § 1º do art. 1º da já mencionada Lei nº 9.873/99 dispõe que *incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.*

A respeito, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁴:

Quando se trata de punição decorrente do exercício do poder de polícia, a Lei nº 9.873, de 23-11-99, estabelece prazo de prescrição de cinco anos para a ação punitiva da Administração Pública Federal, Direta e Indireta, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. **Em caso de paralisação do procedimento administrativo de apuração de infração, por período superior a três anos, também incide a prescrição, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação.** Se ao fato objeto da ação punitiva da Administração corresponder crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal. A mesma lei, nos artigos 2º e 3º³⁵, indica, respectivamente, os casos de

34 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 892.

35 Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato;

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV - por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal.

Art. 2º-A. Interrompe-se o prazo prescricional da ação executória:

I - pelo despacho do juiz que ordenar a citação em execução fiscal;

II - pelo protesto judicial;

III - por qualquer ato judicial que constitua em mora o devedor

IV - por qualquer ato inequívoco, ainda que extrajudicial, que importe em reconhecimento do débito pelo devedor;

interrupção e suspensão da prescrição.
Essa lei somente se aplica na esfera federal. (grifamos)

Assim, a fim de que seja decretada a prescrição intercorrente, faz-se necessário que o procedimento administrativo tenha iniciado pela citação válida do interessado; que o feito tenha permanecido paralisado por mais de três anos; que não tenha sido realizado qualquer ato que vise a apuração do fato; a ausência de julgamento ou despacho.

**pareceres
ministeriais
selecionados**

4. A APLICABILIDADE DA PRESCRIÇÃO NO ÂMBITO DAS CORTES DE CONTAS

4.1. NATUREZA DO PROCESSO RELATIVO AO CONTROLE EXTERNO

O processo que tramita junto ao Tribunal de Contas possui natureza peculiar, uma vez que não é um simples processo administrativo, caracterizado por uma relação entre a Administração Pública *versus* o administrado, como também não é um processo judicial, que apresenta uma relação triangular autor-juiz-réu. Os sujeitos que participam da relação jurídica nele desenvolvida são: a) o Tribunal enquanto titular do direito de aplicar sanções de cunho administrativo (multas), b) o responsável/gestor das contas como sujeito à imputação³⁶, e; c) a Fazenda Pública como interessada na constituição do crédito decorrente da pena administrativa³⁷.

As atividades desenvolvidas pelas Cortes de Contas no exercício da sua função de controle externo estiveram, durante muitos anos, à margem de norma específica que previsse o instituto da prescrição no seu âmbito, em afronta ao princípio da segurança jurídica.

Ora, não se pode admitir uma assimetria normativa que eleva o controle externo a um patamar superior do *ius puniendi* estatal em relação aos ilícitos criminais, civis, tributários e administrativos, justamente porque não se revela razoável que as relações jurídicas submetidas ao Tribunal de Contas permaneçam sem a garantia da estabilidade em virtude da inércia do próprio controlador.

E o fato de a função de controle externo não se caracterizar como típica função administrativa, nem como típica jurisdicional, não lhe deixa inatingível pela regra geral da prescritibilidade, haja vista que o seu desenvolvimento se dá sob a regência do Direito Administrativo, inserido no sistema constitucional pátrio que adota a prescrição como regra a ser aplicada em todas as relações jurídicas.

Sobre prescrição no âmbito do Tribunal de Contas da União, Arides Leite Santos defende que:

V – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal

Art. 3º Suspende-se a prescrição durante a vigência:

I - dos compromissos de cessação ou de desempenho, respectivamente, previstos nos arts. 53 e 58 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

II - do termo de compromisso de que trata o § 5o do art. 11 da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, com a redação dada pela Lei nº 9.457, de 5 de maio de 1997.

36 O dever de prestar contas pelos gestores de recursos públicos tem previsão na Constituição Federal, em seu artigo 70, parágrafo único.

37 A natureza jurídica do ato que constitui o crédito é a de título executivo extrajudicial.

[...] Também impende observar que essa relação jurídica, em regra, não é original, mas deriva de uma anterior, desenvolvida no processo administrativo comum, tendo, de um lado, o órgão/entidade afetado pelo ilícito praticado e, de outro, o agente acusado de ser o responsável. **Essa realidade deveria ser considerada na fixação do termo a quo do prazo da prescrição arguida no processo de contas, bem como na identificação do ato que a suspende.** (grifamos).³⁸

Além disso, tanto no exercício da função jurisdicional como da função de controle, o reconhecimento da prescrição deve ser pronunciado de ofício pela autoridade julgadora competente, com fundamento no inc. II do art. 487 do Novo Código de Processo Civil³⁹. Esta possibilidade é cabível ao se considerar que no exercício da função de controle são aplicáveis subsidiariamente as normas do CPC.

Deste modo, cabe às Cortes de Contas desenvolverem suas competências constitucionais dentro dos prazos legalmente definidos para o seu exercício ou, na ausência de previsão expressa, utilizar-se da analogia do prazo prescricional de 05 (cinco) anos adotado como regra pelo Direito Público, sob pena de sofrerem as consequências de sua inércia, quais sejam, a não responsabilização do administrador público omissivo e a consolidação das relações jurídicas que não foram submetidas ao controle do fator tempo.

Igualmente, não se pode ignorar o princípio da duração razoável do processo, previsto na Constituição Federal em seu art. 5º, inc. LXXVIII⁴⁰, como direito fundamental intrínseco aos cidadãos. Enquanto no âmbito judicial se relaciona à efetividade da tutela, tem-se que no exercício da atividade de controle externo tal princípio está diretamente ligado à eficiência administrativa⁴¹, sendo que a efetividade na atuação das Cortes de Contas se realizará à imediata resolução de mérito dos processos que lhes são submetidos ao se constatar que se trata de matéria prescrita.

Há uma correlação entre os direitos constitucionais da prescrição e da razoável duração processual, devendo-se fixar prazos para resolução dos processos em tramitação perante os Tribunais de Contas.

Logo, quando se verificar que o processo trata de assuntos sujeitos ao controle externo e está autuado há muitos anos junto às Cortes, sem a citação válida dos responsáveis ou interessados, ou a prática de qualquer outro ato com vistas à instrução processual, impõe-se a aplicação do instituto da prescrição à pretensão punitiva dos Tribunais de Contas, apurando-se responsabilidades de quem lhe deu causa.

38 SANTOS, Arides Leite. O reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas da União. In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Org.). **Sociedade democrática, Direito Público e Controle Externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006, p. 34.

39 Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

[...]

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

40 Art. 5º. [...]

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.

41 Nesse sentido: TERRÃO, Cláudio. Reconhecimento da prescrição pelo Tribunal de Contas. Disponível em <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/407.pdf>.

Cabe registrar, ainda, que após o transcurso de vários anos, além da ineficácia de uma análise puramente formal, torna-se difícil e onerosa, senão impossível, a apresentação de defesa ou de documentos que em tese instruiriam o processo com elementos probatórios, não apenas por parte do jurisdicionado, mas também para a formação do convencimento de eventuais falhas pelo próprio Tribunal de Contas no exercício de sua atividade de controle.

4.2. SANÇÕES DE CUNHO PESSOAL NA JURISDIÇÃO DAS CORTES DE CONTAS

O fundamento da função sancionadora das Cortes de Contas está contido no art. 71, inc. VIII da Constituição Federal:

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;

Os poderes sancionatórios conferidos às Cortes de Contas se revelam por meio das multas previstas nas suas respectivas Leis Orgânicas; da restituição de valores; da pena de inabilitação temporária (de cinco a oito anos) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública; da proibição de contratação com o Poder Público; do impedimento para obtenção de certidão liberatória; da sustação de ato impugnado, se não sanada a irregularidade.

Há medidas de coação a serem aplicadas aos inadimplentes do dever de prestar contas ou de remeter documentação aos órgãos de controle, seja de cunho direto, como a instauração de Tomada de Contas Ordinária, ou indireto, como a aplicação de multas pecuniárias.

Verifica-se tanto a ação coercitiva como punitiva dos TC's aos infratores, na medida em que se tenciona os gestores ao cumprimento de obrigações estabelecidas por lei, apresentando um caráter de coerção, e se pune os mesmos quando as contas são julgadas irregulares, com ou sem determinação de ressarcimento, revelando um viés de sanção.

É quanto à possibilidade de adoção de medidas punitivas que a prescrição pode ser adotada no âmbito das Cortes de Contas.

E vale salientar que a questão meritória analisada pelo Tribunal de Contas não é atingida pela prescrição.

Isso quer dizer que, no caso de um processo de prestação de contas do Prefeito Municipal restar inerte durante grande lapso temporal junto à Corte, as contas podem e devem ser apreciadas e julgadas. Contudo, a eventual pretensão punitiva do órgão de controle externo quanto ao gestor das contas estará fulminada pelo instituto da prescrição.

De igual modo, é necessário frisar que os atos sujeitos a registro perante os TC's, como aposentadorias, admissões, pensões e reformas têm natureza complexa⁴², na medida em que só se constituem com a conjugação de vontades de vários órgãos. Essa característica opera efeitos no que se refere à decadência, que passa a fluir a partir do crivo do órgão de controle, fazendo com que o art. 54 da Lei nº 9.784/9943 não seja aplicado antes da publicação do registro na imprensa oficial⁴⁴.

Portanto, a prescrição atingirá apenas e tão somente a pretensão punitiva dos Tribunais de Contas no que tange às multas e às sanções pessoais dos gestores públicos, não operando acerca do mérito dos processos sujeitos ao controle externo.

Nesta esteira, a competência constitucional das Cortes de Contas seria exercida em sua plenitude se estas adotassem em suas Leis Orgânicas o preceito de ordem geral, que é a prescritibilidade.

4.3. A LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS – INOVAÇÃO LEGISLATIVA QUANTO À APLICAÇÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO EM MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA DO CONTROLE EXTERNO

Por meio da Lei nº 17.260, de 26 de janeiro de 2011, foi inserido ao Título IV da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás⁴⁵ o Capítulo IV-A, que prevê, no seu art. 107-A, a prescrição quinquenal quanto à pretensão punitiva nos feitos de qualquer natureza a seu cargo:

Art. 107-A. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

§ 1º A prescrição será decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:

I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;

II - da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo;

III – da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.

§ 3º Interrompem a prescrição:

I – a citação válida do responsável;

II – a interposição de recurso.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário.

42 STF MS 3.881.

43 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.

44 STF MS 24.781.

45 Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007, publicada no D.O./GO nº 20.268.

Constata-se que o TCE-GO adotou o prazo de 05 (cinco) anos quanto à prescrição, seguindo a constante previsão das leis de Direito Público, conforme já salientado.

Ademais, estabeleceu a decretação da prescrição de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, possibilitando a extinção dos processos em que ela for verificada em sede de preliminar, com resolução de mérito.

Quanto ao *dies a quo*, considerou a data de autuação do feito nos casos de Prestação e Tomada de Contas e nas situações em que há obrigação formal de envio da documentação que instruirá o processo pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo. Nos demais casos, a data inicial de contagem do prazo prescricional será o da ocorrência do fato.

No que tange à suspensão e interrupção do prazo prescricional, alguns pontos merecem ressalva.

Defende-se neste parecer o emprego, por meio da analogia, do contido no art. 2º da Lei Federal nº 9.873/1999, que dispõe sobre a ocorrência da interrupção da prescrição no momento da notificação ou citação do administrado, inclusive por edital, pela prática de ato inequívoco que importe a apuração do fato, por decisão condenatória recorrível ou pela prática de ato conciliatório. E, igualmente, a prescrição intercorrente prevista no § 1º do art. 1º da mesma Lei.

Comparando-se o teor desse dispositivo com os §§ 2º e 3º do art. 107-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Goiás, verifica-se que esta Corte adotou como causa de suspensão da prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma seja cumprida, sendo que a mencionada Lei Federal estabeleceu a apuração do fato uma das causas de interrupção do prazo.

Neste viés, e considerando a atividade de controle externo exercida pelas Cortes de Contas, que muitas vezes depende de pareceres de auditorias e inspeções externas para uma apreciação conclusiva acerca do mérito dos processos a que lhes são submetidos, novamente acertou o legislador goiano ao prever a diligência processual como causa de suspensão do prazo da prescrição.

Estabeleceu, ainda, a citação válida do responsável e a interposição de recurso como causa de interrupção do instituto.

E, ao dispor que a prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário, homenageia a imprescritibilidade prevista no § 5º do art. 37 da Constituição Federal.

Com a inclusão do texto, tem-se o nítido objetivo do TCE-GO em prezar pela segurança e estabilidade das relações jurídicas submetidas a seu crivo, pois esta é a finalidade constitucional conferida ao instituto da prescrição.

4.4. A PREVISÃO DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO NAS LEIS ORGÂNICAS DO OUTRAS CORTES DE CONTAS

Seguindo o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, as Cortes de Contas dos Estados de Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Roraima e Pernambuco passaram a prever, em suas Leis Orgânicas, a aplicação do instituto da prescrição nas matérias afetas às suas competências.

A Corte de Contas Sergipana consagrou a prescrição no Título V da sua Lei Orgânica - Lei Complementar nº 205, de 06 de julho de 2011:

Art. 68. O Tribunal, no exercício de suas competências, deve observar o instituto da prescrição, nos termos da legislação aplicável.

§ 1º O Regimento Interno deve disciplinar a sistemática do reconhecimento da prescrição no âmbito da jurisdição do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe.

§ 2º Não incide prescrição quanto às apurações relativas à verificação de dano ao Erário, e ao seu ressarcimento, nos termos do art. 37, §5º da Constituição Federal.

Art. 69. Prescreve em 5 (cinco) anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado nos feitos de qualquer natureza a seu cargo.

§ 1º A prescrição deve ser decretada de ofício, ou mediante provocação de qualquer interessado, considerando-se a data inicial para a contagem do prazo:

I - da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas;

II - da autuação do feito no Tribunal, nos casos em que há obrigação formal de envio do mesmo, pelo jurisdicionado, em lei ou ato normativo;

III - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 2º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo até que a mesma esteja cumprida.

§ 3º Interrompem a prescrição:

I - a notificação válida do responsável;

II - a interposição de recurso.

§ 4º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao Erário.

Já o Tribunal mineiro acrescentou à sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 102/2008), por meio da Lei Complementar nº 120/11, de 15 de dezembro de 2011, o Título V-A dedicado não apenas à prescrição, mas também ao instituto da decadência:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 110-A. A prescrição e a decadência são institutos de ordem pública, abrangendo as ações de fiscalização do Tribunal de Contas.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá dar-se de ofício pelo relator, mediante provocação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ou requerimento do interessado.

CAPÍTULO II DA PRESCRIÇÃO

Art. 110-B. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas fica sujeita a prescrição, conforme o prazo fixado para cada situação.

Seção I

Das causas que interrompem ou suspendem a prescrição

Art. 110-C. São causas interruptivas da prescrição quaisquer atos do Tribunal de Contas que denotem o exercício de sua pretensão fiscalizatória.

§ 1º Consideram-se atos de exercício de pretensão fiscalizatória, para fins de interrupção da prescrição:

I – despacho ou decisão que determine a realização de inspeção cujo escopo abranja o ato passível de sanção a ser aplicada pelo Tribunal de Contas;

II – atuação de feito no Tribunal de Contas nos casos de prestação e tomada de contas;

III – atuação de feito no Tribunal de Contas em virtude de obrigação imposta por lei ou ato normativo;

IV – instauração de tomada de contas especial pelo Tribunal de Contas;

V – despacho que receba denúncia ou representação;

VI – citação válida.

VII – decisão de mérito irrecorrível.

§ 2º Interrompida a prescrição da pretensão punitiva na ocorrência de qualquer das hipóteses previstas no § 1º, o prazo recomeçará a contar, do início, uma única vez.

Art. 110-D. As causas suspensivas da prescrição serão disciplinadas em ato normativo próprio. (grifos nossos)

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

Seção II

Dos prazos da prescrição

Art. 110-E. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência do fato.

Art. 110-F – A contagem do prazo a que se refere o art. 110-E voltará a correr, por inteiro:

I – quando da ocorrência da primeira causa interruptiva da prescrição, dentre aquelas previstas nos incisos I a VI do art. 110-C;

II – quando da primeira decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único – Os agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante processo administrativo disciplinar.

Art. 110-G. (VETADO)

CAPÍTULO III
DA DECADÊNCIA

Art. 110-H. Salvo disposição legal em contrário, não se aplicam à decadência as normas que interrompem ou suspendem a prescrição.

Parágrafo único. Nas aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como nas admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé. (grifos nossos)

E o seu Regimento Interno disciplinou as causas suspensivas da prescrição:

Art. 182-D. Não corre o prazo prescricional durante:

I – a fluência de prazo concedido à parte para cumprimento de diligência determinada pelo Tribunal, desde a data da intimação;

II – a vigência de Termo de Ajustamento de Gestão, desde a data da celebração;

III – o período em que o processo estiver sobrestado, desde a data da prolação da decisão de sobrestamento;

IV – o período em que for omitido o envio, determinado em lei ou ato normativo, de informações ou documentos ao Tribunal, desde a data em que se caracterizar a omissão;

V – o período de vista dos autos deferida à parte, desde a data do recebimento do pedido; e

VI – o período em que o desenvolvimento do processo estiver impossibilitado por desaparecimento, extravio ou destruição dos autos, a que tiver dado causa a parte ou seu procurador, desde a data do evento ou, se desconhecida esta, desde a data da determinação de reconstituição ou restauração.

§ 1º Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

§ 2º Considera-se que cessa a causa suspensiva:

I – para fins do inciso I do caput, com o término do prazo concedido ou com o recebimento das informações ou documentos, o que primeiro ocorrer;

II – para fins do inciso V do caput, com o término do prazo concedido ou, no caso de retirada dos autos, com a sua devolução;

III – para fins do inciso VI do caput, com a reconstituição ou restauração dos autos, conforme o caso.

O TCE do Rio Grande do Norte instituiu a questão na sua esfera de atuação por meio da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, de 05 de janeiro de 2012:

Art. 111. Prescreve em cinco anos a ação punitiva do Tribunal, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

Art. 112. Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I - pela notificação ou citação da parte, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e

III - pela decisão condenatória recorrível.

Art. 113. Suspende a prescrição o período de cumprimento da diligência, o sobrestamento do processo, nos termos do inciso III do art. 36, e do Termo de Ajustamento de Gestão.

Art. 114. O reconhecimento da prescrição da ação punitiva do Tribunal não impede o julgamento das contas dos responsáveis.

Art. 115. Após o trânsito em julgado da decisão condenatória, prescreve em cinco anos a pretensão executória relativa a crédito decorrente da aplicação de multa.

Parágrafo único. O prazo previsto no caput interrompe-se pela citação da parte, inclusive por meio de edital, e suspende-se pelo período de cumprimento do parcelamento.

Art. 116. O disposto neste Título não se aplica às infrações de natureza funcional, aos atos de pessoal sujeitos a registro e à atuação fiscalizadora do Tribunal para a verificação da ocorrência de dano ao erário.

[...]

Art. 170. A ação punitiva do Tribunal referente às infrações ocorridas há mais de dez anos, contados da data da entrada em vigor desta lei, considera-se prescrita, salvo se já houver decisão condenatória.

A Lei Complementar nº 160, de 02 de janeiro de 2012, que dá disposições sobre o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul, dentro do Capítulo destinado ao processo, dispôs sobre o instituto da prescrição:

Art. 62. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreve em cinco anos contados:

I - da data em que deveria ser dado conhecimento ao Tribunal do ato sujeito ao seu controle;

II - da data da celebração do ato, quando sua comunicação ao Tribunal não for obrigatória.

§ 1º O prazo prescricional é interrompido com o início de qualquer ato, procedimento ou processo de controle externo praticado ou instaurado pelo Tribunal.

§ 2º A prescrição deve ser reconhecida por decisão de órgão colegiado do Tribunal.

§ 3º A prescrição da pretensão punitiva não impede o exercício do controle externo pelo Tribunal, para a apuração de dano ao erário.

A Corte de Contas do Espírito Santo, previu na sua Lei Orgânica acerca da prescrição através da Lei Complementar nº 621, de 08 de março de 2012:

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo,

até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II - a interposição de recurso.

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas.

O Tribunal de Contas do Estado de Roraima acrescentou à sua Lei Orgânica (Lei Complementar 006/94), por força da LC nº 225, de 29 de janeiro de 2014, disposição a respeito do instituto ora analisado:

Art. 61-A. A prescrição da pretensão para aplicação das medidas punitivas ocorrerá em cinco anos.

Parágrafo único. O prazo prescricional será contado a partir da data da ciência do fato pelo Tribunal.

Art. 61-B. A citação válida interrompe a prescrição, uma única vez.

E a Corte pernambucana, no capítulo das sanções constantes da sua Lei Orgânica Lei nº12.600/2004, estabeleceu no seu art. 73, § 7º que *prescrevem em 05 (cinco) anos as ações de execução das multas previstas nesta Seção*.

Observe-se que todas as Cortes de Contas acima citadas adotam o prazo quinquenal ao preverem o instituto da prescrição em suas legislações de regência.

Cumprido ressaltar, ainda, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que apresenta um rol extenso de causas interruptivas e suspensivas da prescrição, além de dispor sobre a possibilidade de se imputar sanções aos agentes que derem causa à paralisação injustificada da tramitação processual do feito, mediante processo administrativo disciplinar.

Também optou por prestigiar o instituto da decadência, especialmente quanto aos atos sujeitos à registro perante o Tribunal, dada a natureza complexa destes atos, assim reconhecida pelo STF.

Vê-se, portanto, que a tendência das Cortes de Contas é a prescritibilidade, já que a indefinição acerca de prazos prescricionais ofende aos princípios da segurança jurídica, boa-fé e da confiança no exercício do controle externo.

5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, este representante do Parquet se manifesta pelo reconhecimento do instituto da prescrição no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, seguindo a tendência de outras Cortes de Contas Estaduais, e ressaltando-se as medidas ressarcitórias pelos danos causados ao erário, uma vez que são imprescritíveis por força do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal.

Entretanto, entende ser o caso de se realizar uma proposição legislativa a fim de que o instituto tenha regulação na Lei Orgânica do TCE/PR, em um capítulo específico,

estabelecendo-se o prazo de prescrição aplicável aos processos sujeitos à apreciação da Corte, visando à harmonização da segurança jurídica com o interesse público.

Em tal proposição, devem ser observados tais pontos: a) o reconhecimento da prescrição de ofício; b) prazo prescricional de cinco anos; c) fixação do dies a quo da prescrição; d) prazos suspensivos e interruptivos da prescrição; e) prescrição intercorrente; f) o fato de que o reconhecimento da prescrição da ação punitiva do Tribunal não impede o julgamento das contas dos responsáveis.

E, também, seja estabelecido o prazo decadencial, em razão da natureza complexa dos atos sujeitos à registro perante ao TCE/PR.

Desta feita, a sugestão legislativa é nos seguintes termos:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. XX. A prescrição e a decadência são matérias de ordem pública e abrangem o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Parágrafo único. O reconhecimento da prescrição e da decadência poderá ser decretado de ofício pelo relator do feito, por meio de provocação das unidades técnicas, do Ministério Público de Contas ou a requerimento do interessado.

CAPÍTULO II
DA PRESCRIÇÃO

Art. XX. A pretensão punitiva do Tribunal de Contas prescreve em cinco anos, considerando-se como termo inicial para contagem do prazo a data de ocorrência:
I – da autuação do feito no Tribunal, nos casos de Prestação e Tomada de Contas, e nos casos em que há obrigação legal de envio de documentação pelo jurisdicionado;

II – da ocorrência do fato, nos demais casos.

Parágrafo único. Incide a prescrição no processo paralisado por mais de três anos, pendente de despacho ou julgamento, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, de modo que os servidores responsáveis poderão ficar sujeitos à aplicação de sanções, mediante a instauração de processo administrativo disciplinar.

Art. XX. Consideram-se causas interruptivas da prescrição:

I - a notificação ou citação da parte, inclusive por meio de edital;

II - qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; e

III - a decisão de mérito recorrível.

Parágrafo único. Interrompida a prescrição da pretensão punitiva, o prazo recomençará a contar, do início, uma única vez.

Art. XX. Consideram-se causas suspensivas da prescrição:

I - o período de cumprimento da diligência;

II - o sobrestamento do processo;

III - Termo de Ajustamento de Gestão.

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver sido suspensa.

Art. XX. O reconhecimento da prescrição não impede o julgamento das contas dos responsáveis.

Art. XX. A prescrição da pretensão punitiva não obsta o exercício do controle externo pelo Tribunal, visando à apuração de dano ao erário.

CAPÍTULO III DA DECADÊNCIA

Art. XX. Não se aplicam à decadência as normas interruptivas ou suspensivas da prescrição, salvo disposição legal em contrário.

Parágrafo único. Quanto aos atos sujeitos à registro perante o Tribunal, como as aposentadorias, reformas e pensões concedidas há mais de cinco anos, bem como as admissões ocorridas há mais de cinco anos, contados da data de entrada do servidor em exercício, o Tribunal de Contas determinará o registro dos atos que a administração já não puder anular, salvo comprovada má-fé.

É o parecer.

Curitiba, 16 de outubro de 2017.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ato elaborado por:
Renata Brindaroli Zelinski

PROTOCOLO Nº: 501571/17
ORIGEM: PARANAPREVIDÊNCIA
INTERESSADO: ABNER DA ROCHA FERREIRA, ENDRYW DA ROCHA FERREIRA, MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, MUNIR KARAM, PAULO HENRIQUE VIDAL FERREIRA, ROSANE MARIA FONSECA GURNISKI, WILSON LUIZ DARIENZO QUINTEIRO
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA
PARECER: 258/18

Recurso de revista. Auxílio-reclusão. Análise do mérito por esta Corte de Contas. Critérios para concessão do benefício. Conhecimento e parcial provimento do recurso ministerial.

Trata-se de Recurso de Revista interposto pela representante do Ministério Público de Contas (peça nº 60) contra o Acórdão nº 2812/17 da Segunda Câmara desta Corte (peça nº 57), que determinou o arquivamento, sem julgamento de mérito, dos autos em que se buscava o registro do ato de concessão de auxílio-reclusão aos filhos menores do Sr. Paulo Sérgio Ferreira, ex-Investigador de Polícia Civil do Estado do Paraná.

Com seu recurso (peça nº 60), o Ministério Público de Contas pretende ver julgado o mérito do processo, vez que entende que a análise da legalidade do pagamento de auxílio-reclusão – benefício de caráter previdenciário – é de competência deste Tribunal de Contas.

Nesse diapasão, argumentou a Procuradora:

(...) esta Casa vem reiteradamente julgando casos idênticos ao ora analisado, determinando ou negando registro aos atos previdenciários de acordo com o caso concreto, demonstrando que cabe a este órgão de fiscalização externo a apreciação dos benefícios de auxílio-reclusão como o ora analisado.

(...)

Nesse sentido, diante da competência para apreciação dos referidos atos e da necessidade de se estabelecer o entendimento deste Tribunal acerca do requisito constitucional “baixa renda” no que tange a concessão do benefício previdenciário de auxílio-reclusão, editou-se, ainda em 2012, o Prejulgado n.º 16 (...).

Outrossim, a pensão por prisão do segurado encontra-se prevista no art. 44, II, “c”, Lei n.º 12.298/98 como um dos benefícios do Programa de Previdência, e sua regulamentação se encontra no art. 59 da mesma lei. Trata-se, portanto, de **benefício previdenciário garantido pelo Paranaprevidência, razão pela qual compete a este órgão de controle externo o seu exame de legalidade** (peça nº 60, p. 4 e 5).

Ainda, por crer que referido benefício foi pago sem que o beneficiário preenchesse os requisitos para tanto, aduziu a representante ministerial:

(...) rememora-se que, durante a instrução processual, este Ministério Público e a Unidade Técnica constataram que o Investigador preso

não preenchia esse requisito de baixa renda, já que percebia, à época, R\$2.341,12, valor muito superior ao estabelecido pela Portaria Interministerial MPS/MF 77/2008, que definiu o salário de contribuição equivalente a R\$710,08 para o efeito de se aferir a baixa renda do segurado.

Esse fato, por si só, já demandava o reconhecimento da irregularidade na concessão do benefício e a sua negativa de registro. Contudo, conforme restou demonstrado pelo Parecer Ministerial n.º 16638/13, na data da concessão da pensão aos filhos menores, o ex-Investigador não reunia mais a condição de segurado, já que havia sido demitido dos quadros da Polícia Civil em razão de decisão proferida no curso de Procedimento Administrativo Disciplinar.

A perda do cargo público não decorreu, portanto, de sentença criminal condenatória – hipótese em que seria devido o pagamento do auxílio-reclusão até o terceiro mês subsequente ao da libertação do segurado – e sim de processo administrativo que não garante o mesmo tratamento (peça n.º 60, p. 5 e 6).

De tal forma, pugnou o Ministério Público de Contas pela reforma da decisão guerreada para o fim de julgar o mérito da presente demanda, com a negativa de registro do auxílio-reclusão *sub examine* e instauração de Tomada de Contas Extraordinária para apuração da responsabilidade pelo dano ao erário representado pelo pagamento ilegal do benefício.

O recurso foi recebido pelo Relator *a quo* (peça n.º 62) e o PARANAPREVIDÊNCIA restou devidamente intimado, conforme Certidão de Comunicação Processual Eletrônica à peça n.º 70. Diante da inexistência de decisão contrária aos interesses do outrora servidor, a citação deste foi dispensada, nos moldes do Prejulgado n.º 11 desta Corte de Contas.

Na peça n.º 73, o PARANAPREVIDÊNCIA apresentou contrarrazões ao recurso ministerial, alegando, em síntese, que a norma previdenciária estadual não estabelece critério econômico para a concessão do auxílio-reclusão, de forma que este pode ser concedido mesmo aos dependentes de segurados que não sejam detentores de baixa renda. Ainda, aduziu que:

O auxílio-reclusão é um benefício previsto no art. 59 da Lei PR 12.398/98, cujo beneficiário NÃO É O PRÓPRIO SERVIDOR, mas sim os seus dependentes, pois desamparados economicamente em razão da prisão do seu provedor.

O benefício é devido aos dependentes justamente porque o servidor não pode mais arcar com o sustento de seus dependentes, que, por sua vez, não podem ser penalizados por ato ilegal do gerador do benefício. Caso contrário é como se parte da pena fosse estendida aos dependentes (peça n.º 73, p. 4).

Quanto ao §3º do art. 59 da citada lei, esclareceu que:

O dispositivo é claro e não deixa margem de dúvida, pois o legislador quis dizer que além do segurado se encontrar recolhido à prisão, sem percepção de remuneração ou proventos, e tiver sofrido perda

da função pública conjuntamente com a condenação penal os seus beneficiários terão direito ao auxílio reclusão no período de três meses após a libertação.

Ora, é uma benesse que o legislador quis dar aqueles dependentes cujo segurado recluso tenha perdido a função pública, tendo incluído a cumulação com a condenação penal apenas para dizer que após o cumprimento da pena será garantido aos dependentes a percepção do benefício por mais três meses.

Assim, pugnou pelo acolhimento das contrarrazões, sustentando que os critérios e requisitos para concessão do benefício em análise foram observados.

Por fim, a Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal – COFAP (Instrução nº 9506/17 – peça nº 76) concluiu pelo conhecimento e provimento do apelo ministerial. Destacou a unidade técnica que:

(...) o benefício de auxílio reclusão vem sendo analisado há tempos por esta Corte de Contas e já culminou com a emissão do Prejulgado 16/2012, desnecessário caso este Tribunal fosse incompetente para a análise. Há que se notar, também, que o auxílio reclusão trata-se de um benefício previdenciário concedido pela Paranaprevidência aos dependentes do servidor detido, ou seja, demanda, certamente, análise e registro por esta Corte de Contas.

Em análise de mérito, a instrução frisou que:

(...) tem-se que os interessados **não fazem jus ao benefício pleiteado**, seja por não estar presentes um dos requisitos exigidos pela Lei Estadual 12.398/98 (**Art. 59. A pensão decorrente de prisão do segurado (auxílio reclusão), será concedida ao conjunto de dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receba remuneração, vencimentos ou proventos de inatividade**), já que o segurado recolhido à prisão não ficou desprovido de sua remuneração, seja pelo fato de o segurado, quando do recolhimento à prisão, não ser possuidor de baixa renda.

Após, vieram os autos à apreciação deste *custos legis*.

Preliminarmente, impende registrar que o recurso há de ser conhecido, pois satisfeitos seus pressupostos de admissibilidade, a saber: *a)* o Ministério Público é parte legítima ao seu manejo (art. 66 da Lei Complementar estadual nº 113/20051); *b)* a revista é a via adequada a impugnar acórdão proferido por qualquer das Câmaras (art. 73 do mesmo diploma legal² e art. 484 do Regimento Interno desta Corte de Contas³); *c)* o interesse recursal liga-se à sucumbência da tese ministerial veiculada no Parecer nº 16638/13 (peça nº 44), ratificado pelo Parecer nº 4316/17 (peça nº 54); e *d)* o prazo legal de 15 (quinze) dias restou observado.

1 Art. 66. Estão legitimados a interpor recurso, quem foi parte no processo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e o terceiro interessado ou prejudicado.

2 Art. 73. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras.

3 Art. 484. Cabe Recurso de Revista, no prazo de 15 (quinze dias), para o Tribunal Pleno, com efeito devolutivo e suspensivo, contra acórdão proferido por qualquer das Câmaras, ou por ele próprio nas hipóteses dos incisos I, II, III, IV, VI e XXXV, do art. 5º, e do parágrafo único do art. 466.

Quanto ao mérito, necessário sedimentar que a competência constitucional das Cortes de Contas para análise da regularidade dos atos de concessão de benefícios previdenciários encontra-se plasmada no art. 71, III, da Constituição Federal⁴, aplicável em âmbito estadual por força do art. 755 do mesmo diploma.

Por conseguinte, não há que se falar em arquivamento do processo sem julgamento do mérito, pois estaria este Tribunal de Contas furtando-se ao exercício do seu dever constitucional de apreciar a legalidade, para fins de registro, de ato concessivo de benefício previdenciário instituído pela Lei estadual nº 12.398/1998.

Em consulta à referida legislação, verifica-se que a pensão por prisão do segurado figura entre os benefícios previdenciários previstos para os dependentes do servidor público efetivo do Estado do Paraná, conforme o art. 59 demonstra:

Art. 59. A pensão decorrente de prisão do segurado (auxílio reclusão), será concedida ao conjunto de dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receba remuneração, vencimentos ou proventos de inatividade.

Note-se que a praxis desta Corte se coaduna com o entendimento acerca do texto constitucional esposado por este *Parquet* de Contas, tanto que a pertinência da análise se encontra fixada na esfera jurisprudencial deste Tribunal através do Prejulgado nº 16, o qual trata especificamente do critério econômico exigível na apreciação da legalidade da concessão de auxílio-reclusão aos segurados do PARANAPREVIDÊNCIA, *in verbis*:

Auxílio-reclusão. Critério econômico (baixa renda) deve ser aferido apenas em relação ao segurado. Inteligência do art. 201, inc. IV da Constituição Federal de 1988.

Ademais, valendo-nos dos próprios critérios hermenêuticos fixados no Acórdão recorrido para definir a competência material do Tribunal de Contas quanto ao exame de legalidade dos atos sujeitos a registro, verificamos que o auxílio-reclusão decorre da submissão do segurado ao Regime Próprio de Previdência Social estadual, o que pressupõe vínculo de *efetividade* com o serviço público e, portanto, que sua prévia admissão também tenha sido objeto de registro.

Assim, incabível divisar que este Tribunal de Contas editaria Prejulgado acerca de questão para a qual era incompetente – o que efetivamente não é o caso, conforme demonstrado – sendo medida de rigor a análise da legalidade, para fins de registro, do ato concessivo *sub examine*.

4 Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

5 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.

Iniciando a apreciação do cerne meritório, depreende-se que o Sr. Paulo Sérgio Ferreira foi nomeado para o cargo de Investigador da Polícia Civil do Estado do Paraná através do Decreto nº 1.808/96 publicado no Diário Oficial nº 4761 de 21/05/1996 (peça nº 2, p. 5).

Na data de 21/12/2006, o servidor foi preso em flagrante, sobrevivendo em 27/07/2007 sentença penal condenatória em desfavor do então Investigador, que resultou em sua reclusão.

Entretanto, não restou consignada na referida sentença a perda do cargo ou função pública pelo sentenciado, razão pela qual o Sr. Paulo Sérgio Ferreira continuou ligado à Polícia Civil e ao PARANAPREVIDÊNCIA, recebendo remuneração integral.

Nesse sentido, informou a Diretoria Jurídica do ente previdenciário:

Ocorre que mesmo recluso em unidade correcional o ex-policial civil continuou recebendo a totalidade da sua remuneração, quando o correto era apenas dois terços da sua remuneração e essa situação perdurou até o mês de fevereiro de 2010, sendo que neste mesmo mês de competência foi decretada a pena de demissão funcional por Decreto do Governador, de 10/02/2010, devidamente numerado (peça nº 2, p. 39). 6

Dessa forma, ainda que estivesse preso devido à condenação na esfera criminal, e não mais preventivamente, os dependentes do então servidor ainda se viam impedidos de pleitear o auxílio-reclusão, uma vez que, percebendo o segurado remuneração, não se configurou a *fattispecie* do art. 59, caput, parte final da Lei estadual nº 12.398/1998 – ou seja, estava ausente o requisito da baixa renda do qual trata o Prejulgado nº 16 desta Corte de Contas, referido alhures.

Cumprido salientar, nesse passo, que após a definição no aludido Prejulgado de que o critério de baixa renda (intrínseco à conformação constitucional do auxílio-reclusão, nos termos do art. 201, inciso IV do Texto Constitucional⁷) deveria ser aferido em relação ao segurado, o Tribunal Pleno fixou entendimento de que no Estado do Paraná tal requisito corresponde à *ausência de remuneração, vencimentos ou proventos da inatividade* – tal qual a disciplina do mencionado art. 59 da Lei nº 12.398/1998, editada em obediência à competência concorrente versada no art. 24, XII da Constituição⁸.

Porém, a partir da demissão funcional do Sr. Paulo Sérgio Ferreira, implementou-se a condição de baixa renda do até então segurado, de modo a tornar lícito o pagamento de auxílio-reclusão aos filhos menores habilitados pelo servidor junto ao setor de cadastro da instituição previdenciária.

6 Releva notar que, conforme informação emitida pela Coordenadoria de Concessão de Benefícios do PARANAPREVIDÊNCIA, à peça nº 2, fl. 25, a percepção da remuneração integral se deu “através de mandado judicial”.

7 Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:
(...)

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

8 Nesse sentido, o Acórdão nº 5254/2014, mencionado nas contrarrazões do PARANAPREVIDÊNCIA, que segue assim ementado: “Reclusão. Aplicabilidade do art. 13, da emenda constitucional n.º 20/98. Legislação estadual regulamentadora do benefício. Inaplicabilidade das regras da união [sic]. Pelo não provimento do recurso de revista” (Tribunal Pleno, Recurso de Revista nº 653128/12, Rel. Cons. Nestor Baptista, DETC 08/10/2014).

Nesse diapasão, imperioso esclarecer que o art. 59, §3º, da Lei nº 12.398/1998 não prescreve, efetivamente, que a perda da função pública deve se dar no mesmo ato processual reservado à condenação criminal do servidor. O texto legal estabelece a necessidade de nexos de cumulatividade entre a condenação e a perda do cargo ou função – isto é, demanda a ocorrência dos dois eventos –, sem determinar, entretanto, que a sentença penal condenatória seria a única peça adequada para tal fim.

Observe-se criteriosamente a redação do dispositivo legal:

Art. 59. A pensão decorrente de prisão do segurado (auxílio reclusão), será concedida ao conjunto de dependentes do segurado recolhido à prisão, que não receba remuneração, vencimentos ou proventos de inatividade.

§ 3º. Se, cumulativamente com condenação penal, o segurado sofrer perda da função pública, a pensão decorrente de prisão será devida até o terceiro mês subsequente ao de sua libertação.

É nítido que a legislação pouco valoriza qual ato processual determinou a perda da função pública em desfavor do outrora servidor. O que se busca preservar, mediante a norma protetiva de caráter previdenciário, é o pagamento do auxílio-reclusão nos casos em que a condenação criminal resulta em inserção no sistema penitenciário, impossibilitando que o trabalhador retorne às atividades, sendo viável que o órgão ao qual o servidor se encontrava vinculado proceda à demissão deste, através do competente processo administrativo disciplinar, haja vista a independência das instâncias.

A expressão “*condenação penal*”, nesse caso, é usada para se referir ao fato jurídico no qual se encontra envolvido o servidor, e não especificamente ao ato jurídico materializado na sentença penal condenatória.

Por oportuno, mister explicitar que incidia contribuição previdenciária sobre a remuneração do servidor, vertida para o PARANAPREVIDÊNCIA, gestor dos fundos ligados à previdência dos servidores públicos estaduais do Paraná, a qual albergava o custeio do auxílio-reclusão em caso de prisão.

Assim, tendo contribuído para o regime previdenciário próprio, de forma a reclamar retribuição caso implementadas as condições para qualquer dos benefícios previstos, não há que se falar em ilegalidade do ato concessivo de auxílio-reclusão, o qual encontra respaldo na legislação aplicável à espécie.

Destaque-se que os efeitos financeiros iniciaram a partir da exclusão do então servidor da folha de pagamento da Polícia Civil do Estado do Paraná, vez que a implementação de todas as condições para a concessão do auxílio-reclusão se deu com a demissão do Investigador sentenciado.

Portanto, necessária a apreciação do mérito do presente feito, de modo a verter análise legal acerca da escorreita concessão do benefício previdenciário em xeque, possibilitando o registro do ato concessivo, vez que atendidas todas as exigências da legislação pertinente.

Assim, em atenção às referências legais trazidas no bojo deste parecer, o Ministério Público de Contas conclui pelo **conhecimento** e **parcial provimento** do recurso de revista, para o fim de que seja julgado o mérito da presente demanda de forma a garantir o registro do ato de concessão de auxílio-reclusão *sub examine*.

**pareceres
ministeriais
selecionados**

Curitiba, 21 de fevereiro de 2018.

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas





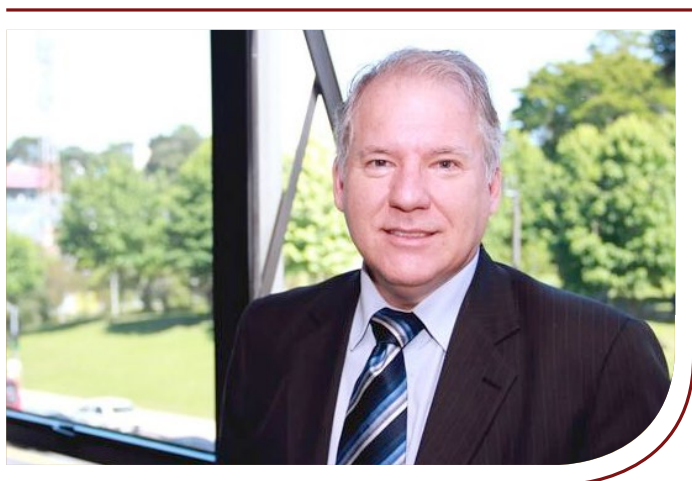
.....

homenagem



homenagem

ELIZEU DE MORAES CORRÊA (1958-2017)



“A partida prematura do Elizeu significa mais do que a perda de um Procurador do MPC/PR. Significa a perda de uma referência acadêmica e profissional de ética e correição, de sensibilidade e bom-senso, de simpatia e cordialidade. Para mim foi a perda de meu professor, meu amigo, meu confessor. Triste pela tua ausência, feliz pela felicidade

da convivência que tivemos durante vinte anos desde as aulas de Direito Constitucional em que você tanto me ensinou. Ao Elizeu não digo adeus, digo até logo” - Flávio de Azambuja Berti, Procurador-Geral do MPC/PR.

Com uma trajetória marcada pela dedicação e comprometimento a prática jurídica, Elizeu Moraes de Corrêa dedicou 23 anos ao MP de Contas do Paraná, onde sua perda será sempre sentida. Elizeu morreu no dia 30 de novembro de 2017, depois de uma parada cardíaca. Dias antes ele havia sido internado por complicações de uma gripe, que veio a se tornar uma pneumonia. Faleceu aos 58 anos, deixando a esposa, Valny Mutti de Moraes Corrêa, e os filhos, Michele e Rafael.



Elizeu, sua esposa Valny Mutti e os filhos Michele e Rafael



Elizeu (primeiro da esquerda para a direita) no dia posse, em 1994, junto com os demais procuradores concursados - Arquivo TCE

Elizeu nasceu em Curitiba, em 12 de dezembro de 1958. Durante a juventude pensava em se tornar engenheiro, mas no dia da inscrição do vestibular acabou optando pelo Direito. Formou-se em 1981, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), na qual também obteve seu mestrado. Especialista em Gestão Pública pela *École Nationale d'Administration*, de Paris, foi diretor jurídico do

Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e passou em primeiro lugar no concurso para a carreira jurídica no Instituto de Terras, e Cartografia e Florestas (ITCF).

Começou no escritório regional do Litoral, do corpo de engenheiros do ITCF. Ali, aprendeu Direito Fundiário e Direito Ambiental, um ramo ainda incipiente, mas que despertou o interesse de Elizeu na busca por um mundo mais sustentável. Em 1994, depois de chegar ao posto máximo da carreira no órgão, fez concurso para procurador do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) e também concorreu a uma vaga de professor da UFPR.

Atuou na área acadêmica por cerca de 10 anos, como professor de Direito Constitucional da UFPR, das Faculdades Curitiba e da Universidade Tuiuti do Paraná. Além disso, lecionou, a convite, em cursos de pós-graduação.

Elizeu chegou ao TCE-PR junto com os demais aprovados no primeiro concurso para o cargo de procurador, em uma época importante para os órgãos de Controle Externo da Administração Pública, que estavam se adequando as novas competências determinadas pela Constituição Federal de 1988. Também nessa época o MP de Contas passava por um processo de amadurecimento e evolução, abrindo novas portas para atuação.

Acompanhou todo esse desenvolvimento. Exerceu por duas vezes o cargo de Procurador-Geral, nos biênios 2008-10 e 2012-14, sendo que neste último celebrou os 50 anos da instituição. Suas contribuições ao Parquet são um legado de competência, profissionalismo e amizade que ele deixou aos colegas procuradores.



Inauguração do retrato na galeria dos Procuradores-Gerais do MPC-PR

homenagem



Elizeu com uma de suas paixões, o Rock

Outra das muitas facetas de Elizeu era a sua paixão pela música. Tocador de guitarra de mão cheia, foi influenciado pelos mestres do rock como, Led Zeppelin, Black Sabbath e Deep Purple. Participou da primeira edição de um dos maiores festivais de rock do mundo, o Rock in Rio, em 1985, no Rio de Janeiro.

Na adolescência chegou a integrar uma banda chamada “Momento”. Anos mais tarde voltou a tocar com um grupo amador chamado “Epílogo Luz”. Era um colecionador de guitarras. Pretendia fazer um dueto com a filha.

E quando o assunto era a família, Elizeu se dedicava com muito carinho e cuidado aos pais – Joana Sezilia e Pedro de Moraes Corrêa – a quem homenagou em sua posse na procuradoria-geral do MPC/PR: “Responsáveis por minha formação moral e ética”. Na mesma oportunidade, registrou o amor pela esposa Valny e pelos os filhos Michelle e Rafael: “razão mais profunda de minha existência”.

O seu corpo foi velado na Primeira Igreja Batista de Curitiba, no Batel, e enterrado no Cemitério Parque Iguaçu.



Elizeu ao lado dos pais - Arquivo TCE

Medalha

Durante o 1º Encontro Nacional do Ministério Público de Contas, realizado em Curitiba, entre os dias 20 e 22 de março de 2018, Elizeu foi homenageado pelos colegas do MPC/PR e membros do Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas, o qual ele também já chegou a presidir.

Durante a cerimônia os procuradores Valéria Borba, Gabriel Guy Léger e o Procurador-Geral, Flávio de Azambuja Berti, lembraram com carinho de sua amizade e generosidade para com todos. Berti em nome do órgão ministerial entregou a medalha à família de Elizeu. A esposa, Valny, e os filhos, Michelle e Rafael, receberam, emocionados, a homenagem.

homenagem



Palavras dos Servidores

Rafael Correa da Cunha, assessor direto de Elizeu, responsável pela condução das atividades do Gabinete do Procurador, fez questão de consignar as seguintes palavras, cheias de emoção.



Elizeu de Moraes Corrêa, a despeito de não termos nenhum parentesco, durante todo o período em que convivemos, na inclemente rotina cotidiana de gabinete, pude descobrir que não partilhávamos apenas o mesmo sobrenome.

Nossas longas conversas musicais nos finais de tarde, após o término do expediente, faziam surgir um músico apaixonado e um grande conhecedor do rock, de quem nem a mais extenuante das sessões plenárias conseguia diminuir o entusiasmo, quando falávamos sobre as nossas bandas do coração.

Elizeu, a vida foi caprichosa. Não houve tempo para despedidas. Nós aqui continuamos tocando a nossa rotina porque é assim que tem que ser. Mas faz muita falta a sua gentileza e a sua delicadeza no trato pessoal diário.

Também a sua sabedoria, lisura e ponderação nas questões jurídicas, sem falar na sua disponibilidade sem limites, pronto em sacrificar seus afazeres para dar atenção aos que se socorriam no seu (nosso) gabinete. Tais qualidades, para mim, tinham mais valia que qualquer título acadêmico ou profissional emoldurado na parede.

Obrigado **Elizeu**, pelas oportunidades e pelos ensinamentos. Porém, agradecer não é só dizer “muito obrigado”. Agradecer é reconhecer. Reconhecer que se somos agraciados por Deus com uma personalidade conciliadora, por outro lado integridade e decência são escolhas de cada um. E valem a pena. Não tenho dúvidas do quanto a sua integridade e a sua decência acabou revertido em proveitos e benefícios aos cidadãos paranaenses.

Aos colegas e leitores que me perdoem e permitam a informalidade e o tom confessional das palavras. Homens verdadeiramente honrados dispensam qualquer bajulação, pois sua reputação já lhes é suficiente. Só que era dessa forma que a convivência se dava, possibilitando revelar certas afinidades que terminaram por estreitar os vínculos institucionais de chefe/assessor, desaguando em amizade desinteressada e admiração sincera, temperadas, de comum acordo, com solos distorcidos de guitarra. ”

Igualmente, Mykaella Mello, assessora do MPC/PR, cuja família tinha vínculo de amizade com Elizeu, fez questão de registrar seu carinho.

Elizeu de Moraes Corrêa foi muito reconhecido pelo belo trabalho que desempenhou durante todos os anos como Procurador neste Ministério Público de Contas, em que soube conduzir com maestria todas as funções inerentes ao cargo, demonstrando ser uma pessoa muito paciente e solícita àqueles que lhe procuravam, o que lhe proporcionou grande mérito, honra e reconhecimento entre os colegas de trabalho. Dentro e fora do Tribunal de Contas seu jeito de ser cativava a todos, chamando atenção pela sua personalidade, postura e determinação.

Na vida pessoal pode desfrutar de momentos inesquecíveis que passou ao lado de sua família e amigos, em que comprovou por diversas vezes o verdadeiro valor de uma amizade fiel e leal, fazendo jus à passagem bíblica que diz “Em todo o tempo ama o amigo e para a hora da angústia nasce o irmão” (Provérbios 17:17).

Em meio a dias de luta e dias de glória, Elizeu acrescentou à vida de todos que o conheciam com aquele “algo a mais”, registrando em nós conhecimento, palavras de sabedoria e boas risadas. A saudade sempre irá existir, junto com o carinho e eterna gratidão pela vida ter nos presenteado com a existência de alguém tão especial.

Obrigada, Elizeu.



homenagem

orientações para envio de artigos

O Conselho Editorial da Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná (MPC/PR) convida servidores, pesquisadores, consultores, docentes e estudantes de pós-graduação, mestrado e doutorado, a apresentarem artigos para publicação. Os arquivos podem ser enviados em formato eletrônico (Microsoft Word, preferencialmente) para a Secretaria do Conselho Editorial do MPC/PR: revista@mpc.pr.gov.br (Fone: 41-3350-1640/3350-1637) e serão submetidos ao crivo do Conselho Editorial. Recomenda-se a utilização de laudas no tamanho A-4, fonte Arial (tamanho 12), espaçamento entre linhas de 1,5 e fonte Arial (tamanho 10) para as notas. Os artigos devem vir acompanhados de resumo e abstract, amoldando-se, também, ao estabelecido nas normas da ABNT referentes à apresentação de artigos em publicações periódicas (NBR 6022/2003 - NBR 6023/2002 - NBR 10.520/2002 - NBR 5892/1989 e 6024/2003).

Maiores informações podem ser obtidas na página eletrônica da Revista do Ministério Público de Contas do Paraná: www.revista.mpc.pr.gov.br.

