

# doutrina

## **QUEM CONTROLA O CONTROLADOR? NOTAS SOBRE ALTERAÇÃO NA LINDB**

Fernando Facury Scaff<sup>1</sup>

### **RESUMO**

O texto analisa aspectos da função exercida pelo controle em nossa sociedade e comenta cada qual dos artigos introduzidos pela Lei 13.655/18 à LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/42). Conclui afirmando que a alteração foi benéfica para a aplicação do direito público brasileiro, aumentando a segurança jurídica, e se caracterizando também como uma forma de controlar o controlador.

**Palavras-chave:** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, Lei 13.655/18, controle financeiro e orçamentário, controle do controlador.

### **ABSTRACT**

The text analyzes aspects of the function exercised by the control in our society and comments each articles introduced by Law 13655/18 to LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657 / 42). It concludes by stating that the amendment was beneficial to the application of Brazilian public law, increasing legal security, and also being characterized as a way to control the controller.

**Keywords:** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, Lei 13.655/18, financial and budgetary control, to control the controller.

## **1. NOTAS SOBRE CONTROLE E RESPONSABILIDADE**

Surgiu no horizonte normativo um bom debate acadêmico na seara do direito financeiro, envolvendo temas fundamentais para a interpretação e aplicação de suas normas, em razão da alteração efetuada na LINDB - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que é o mesmo e velho Decreto-lei 4.657/42, antigamente conhecido como Lei de Introdução ao Código Civil, que apenas mudou de nome pela Lei 12.376/10. O texto sob análise é a Lei 13.655/18, que introduziu novos artigos àquela norma.

<sup>1</sup> Professor Titular de Direito Financeiro da Universidade de São Paulo – USP e Professor da Universidade Federal do Pará - UFPA. Sócio do escritório Silveira, Athias, Soriano de Mello, Guimarães, Pinheiro e Scaff – Advogados.

Sob certo aspecto o debate se insere na velhíssima questão sobre *quem controla o controlador*. Montesquieu, em sua obra *O Espírito das Leis*, de 1748, afirmava que o ideal de funcionamento do Estado, é que “o poder freie o poder”, pois, “a experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites”<sup>2</sup>. Esse é um debate importantíssimo para a democracia e, mais ainda, para o efetivo exercício republicano de controle do poder. Não pode existir em um Estado Republicano e Democrático de Direito poder sem controle, nos moldes do sistema de freios e contrapesos criado pelo direito constitucional norte-americano.

Nas sociedades atuais quem controla o poder não é apenas outro poder, mas o direito, tendo por base a Constituição. Se houvesse uma verdadeira *cultura constitucional* em nosso país, a alteração efetuada seria desnecessária, pois redundante. Registra-se certo *mal-estar civilizacional* na leitura do texto, pois, subjacente a ele, identifica-se um país conflagrado, onde não mais se respeita a autoridade administrativa, e no qual *todos são culpados até prova em contrário*. As normas aprovadas apontam fórmulas para dar mais segurança jurídica à sociedade, no meio de toda essa conflagração. Em um país onde fossem respeitadas as leis e os atos administrativos, essa alteração normativa seria desnecessária. Mas o direito é um produto cultural e labora sobre a realidade existente, o que torna a alteração efetuada não só relevante, como também necessária.

Comparato assinala, com precisão, que a ideia de controle está associada à de poder, que possui diversas dimensões, dentre elas a política, a econômica, a religiosa, a moral e a técnica. E alerta que a questão não envolve apenas dominação, mas também *influência*. E arremata que “o problema fundamental da economia moderna não é mais a titularidade da riqueza, mas o controle sobre ela”<sup>3</sup>, pois, atualmente, “nas macroempresas capitalistas, ninguém sabe, a rigor, quem são as pessoas que detêm o controle em última instância, pois as múltiplas participações do capital – diretas, indiretas ou cruzadas – constituem um emaranhado inextrincável, ou cadeia sem fim”<sup>4</sup>. Considerando a enormidade de inter-relações quotidianas da atividade privada envolvendo o poder público, a análise do controle público e social do Estado é de suma importância para o bem comum e, observando os efeitos financeiros, para a identificação de um *orçamento republicano*<sup>5</sup>, seja na fase de elaboração, na de execução ou na de controle.

Michel Foucault publicou em meados da década de 70 do século passado uma obra com o título *Vigiar e Punir*<sup>6</sup>, em que analisa a mudança no sistema prisional francês desde o século XVIII até a contemporaneidade. O livro inicia descrevendo em minúcias uma cena ocorrida em 1757, na qual ocorre a dolorosa aplicação de uma pena corporal a um indivíduo – o que inclui seu sucessivo esfolamento, esquartejamento e

2 MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982. p. 186 e ss.

3 COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na Sociedade Anônima*. 2. ed. São Paulo: RT, 1977. p. 01-04.

4 COMPARATO, Fábio Konder. *Poder político e capitalismo*. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. LVII, tomo I, p. 1115-1144, especialmente p. 1133 (em homenagem ao Prof. Dr. António José Avelãs Nunes). Coimbra: Coimbra Ed., 2014.

5 Para a compreensão do conceito, ver SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e Liberdade Igual*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

6 FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 33. ed. Tradução Raquel Ramalheite. Petrópolis: Vozes, 1987.

morte na fogueira – que teria cometido o crime de parricídio, e prossegue seu relato até os dias atuais, com a criação das prisões e outras formas de cumprimento da pena. A grande questão da obra é: o que levou o sistema penal francês a mudar seu paradigma?

Uma das várias conclusões é que a mudança ocorreu porque a sociedade se humanizou ao longo do tempo, e o Rei, que tudo podia na fase absolutista, perdeu poder. A lógica exposta acerca da punição remanesce até os dias atuais, porém com um perfil mais “benevolente”, pois busca “corrigir e reformar as pessoas”, e não apenas puni-las de forma pessoal. E, além disso, busca não *só punir*, mas também vigiar como uma forma de *evitar as punições*, através de maior controle sobre as pessoas.

O ponto central da instigante obra de Foucault é o sistema prisional, demonstrando a busca da humanidade por reformar o homem, não apenas por meio de *punições*, mas, até mesmo, pela coerção que um eficaz sistema de vigilância exerce sobre as pessoas. O que antes era apenas punir, passou a ser também vigiar, para *prevenir as punições*. O *vigiar*, sob diversas formas e em diversos âmbitos, passou a ser uma forma de coerção social como prevenção das condutas delituosas, que, caso venham a ocorrer, necessitam de punição.

Tal entendimento pode muito bem ser aplicado ao direito financeiro, pois estruturado não apenas sob uma ótica punitiva – que existe e deve ser aplicada, quando a conduta se revela fora dos padrões estabelecidos pelas normas em vigor –, mas também sob uma ótica *preventiva, de vigilância*, visando *controlar* os indivíduos e as instituições que têm sob sua guarda o dinheiro público para que não cometam delitos financeiros contra o Tesouro – o que se caracteriza como crime contra a sociedade, e não mais contra “o Rei”.

No direito financeiro estes dois aspectos são usualmente denominados de controle, como um corolário de *vigilância*, e *responsabilidade*, como uma consequência punitiva em razão da conduta ilegal adotada.

Tais institutos jurídicos de direito financeiro permitem averiguar a efetividade do princípio republicano e também podem ser dirigidos para a busca da elaboração e do cumprimento de um orçamento republicano. Como menciona Elida Graziane Pinto, “eis o ponto em que entra o segredo da esfinge orçamentária: como decifrar a capacidade de os operadores do Direito controlarem os orçamentos públicos em bases jurídico-constitucionais?”<sup>7</sup>

Controlar e *responsabilizar* financeiramente as pessoas não faz parte nem dos fundamentos (art. 1º, CF) e nem dos *objetivos fundamentais* (art. 3º, CF) da república brasileira, mas são essenciais em razão da função que exercem. Não se pode dizer que é *fundamento* ou objetivo de algum país *controlar* alguém em razão de seus atos, ou *responsabilizá-lo* em razão de alguma irregularidade financeira, mas são institutos

7 PINTO, Elida Graziane. Financiamento dos direitos à saúde e à educação – Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte, Fórum, 2015. p. 21.

necessários e importantíssimos para que se possa atingir os objetivos estabelecidos, com base nos *fundamentos* existentes – mas não são, em si, finalidades buscadas por uma sociedade. E nem podem sê-lo, sob pena de subverter toda a estrutura, transformando o que é *instrumental* – o controle e a responsabilidade – em objetivo. Tampouco tais funções estão inseridas em um contexto de orçamento republicano, em cujo cerne está a justiça distributiva através do orçamento, pela correlação entre as capacidades financeiras, contributiva e receptiva. Talvez em uma estrutura de Estado Policial se poderia afirmar que controlar e responsabilizar sejam objetivos do Estado, porém não é o que deve ocorrer sob a égide da Constituição brasileira de 1988.

A função de controlar e de responsabilizar corresponde a de corrigir as condutas financeiras que forem adotadas pelas pessoas e instituições, públicas e privadas, na busca de uma liberdade igual para todos. Corrigir condutas não pode ser equiparado ao objetivo final de uma trajetória. Exatamente por isso que não fazem parte do *orçamento republicano*, mas são institutos ínsitos à sua efetividade, pois visam corrigir rotas e até mesmo punir eventuais irregularidades financeiras ocorridas ou prestes a acontecer.

*Controlar e responsabilizar*, no sentido financeiro, são duas funções correlatas à tarefa de vigiar e punir – exposta no âmbito de tutela das liberdades por Foucault –, e que deve ser aplicada de forma isonômica em uma sociedade, sem que possam existir pessoas ou situações privilegiadas de nenhuma espécie ou natureza.

*Controle* é um instrumento tipicamente republicano, pois quem assume incumbências públicas tem que prestar contas de seus atos ao povo, pois trabalha em *função do povo*. Para tanto, é necessário haver um sistema de controle que verifique a adequação das condutas de conformidade com o prescrito pela Constituição e demais normas. E isso ocorre por meio do sistema de controle público e social estabelecido pela Constituição.

*Controle* é um termo amplo que abrange diversas funções, dentre outras, as atividades de auditoria, de fiscalização, de autorização, de sustação ou de impedimento à realização de atos que estejam sendo praticados. Cada um desses termos possui conotação própria.

Por exemplo, *auditar* possui um escopo mais amplo do que *fiscalizar*, pois implica na comparação de procedimentos e no diálogo para correção de rotas, enquanto *fiscalizar* implica na identificação de eventuais irregularidades e punição dos atos realizados. Eventuais incorreções identificadas pelo sistema de auditoria podem gerar relatórios de inconformidade e recomendações para a correção dos procedimentos, mas sem punições; já o sistema de fiscalização, quando identifica uma inconformidade, aplica punições.

Outras funções inseridas na atividade de controle são as de *autorização* e as de sustação ou de *impedimento* da prática, ou para a prática de certos atos. Vê-se isso, por exemplo, nas atribuições do Conselho Administrativo de Defesa Econômica –

CADE, que é um órgão de *controle econômico*<sup>8</sup>, pois não só fiscaliza como também *autoriza* determinados procedimentos empresariais, como fusões e aquisições, caso identificadas algumas hipóteses específicas tendentes à dominação de mercados.

Por outro lado, a Receita Federal do Brasil, que também exerce certa forma de controle sobre a arrecadação tributária, tem por função fiscalizar, e, quando identifica uma irregularidade, aplica penalidades, âmbito de estudo do *direito tributário sancionador*<sup>9</sup>. A Receita Federal do Brasil não realiza auditoria, no sentido de recomendação de procedimentos a serem adotados com vistas à correção de condutas; identificada uma irregularidade, aplica uma punição.

Existe também a fiscalização policial sobre a sociedade, que deve ser realizada visando sua proteção, e que alcança um sem-número de atividades, desde a fiscalização de fronteiras até as atividades de combate a incêndios (art. 144, CF).

O Poder Judiciário exerce *controle*, e não *fiscalização*, pois a ele é incumbido o poder de julgar as condutas praticadas em desconformidade com o ordenamento jurídico.

Papel peculiar possui o Ministério Público, pois exerce o controle de diversas formas, dentre elas, o *controle externo da atividade policial* (art. 129, VII, CF), promovendo o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF), e promovendo e defendendo o interesse das populações indígenas (art. 129, V), dentre vários outros, que podem ser exercidos no âmbito judicial e extrajudicial.

A Constituição determina expressamente que o Estado fiscalize diversas atividades: art. 174; art. 175, I; art. 197; art. 225, II; art. 236, §1º; art. 21, VIII; art. 23, IX, dentre outras.

Enfim, sem nenhum intuito de esgotar o tema, aponta-se a existência do amplo poder de controle que o Estado possui sobre as atividades que ele próprio exerce direta ou indiretamente e sobre as desenvolvidas pelas empresas privadas, pelos indivíduos e pela sociedade como um todo.

O controle financeiro e orçamentário no Brasil foi atribuído pela sociedade, através da Constituição, a vários órgãos, dentre eles o Tribunal de Contas, que tem, dentre suas funções, a de auxiliar o Poder Legislativo nessa missão.

É preciso ter muita cautela para que o sistema de controle financeiro não sufoque o desenvolvimento das ações governamentais, pois, caso haja desequilíbrio, pode acarretar o desinteresse dos cidadãos na participação política ativa, ocasionando o temor relatado há milênios por Platão: “o maior castigo para quem se furta à obrigação de governar é vir a ser governado por alguém pior do que ele”<sup>10</sup>.

Em face da quantidade de controles financeiros, vários deles excessivamente formais, o cidadão pode ser levado a se afastar da participação ativa na política em

8 Nesse sentido, ver: AGUILLAR, Fernando Herren. Controle social de serviços públicos. São Paulo: Max Limonad, 1999.

9 Para esse estudo ver: COELHO, Sacha Calmon Navarro. Teoria e prática das multas tributárias. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

10 PLATÃO. A República. Tradução Carlos Alberto Nunes. Belém: Universidade Federal do Pará, 1976. p. 70 (Livro I, 347-c).

razão dos riscos a que fica exposto, dentre eles, o de vir a ser objeto de uma gama de ações judiciais ao longo de sua existência, tendo que comprovar sua inocência – cuja presunção no Brasil atual, infelizmente, está em declínio. Não raro um gestor público, eleito ou não, é alvo de um sem-número de ações judiciais acusando-o de improbidade, e ele levará anos para dar conta da solução de todas elas, tendo sua honra e seu patrimônio expostos sob a espada de Dâmocles da Justiça e da imprensa.

Filgueiras e Avritzer apontam para o fato de que foram 51 leis aprovadas entre 1990 e 2009 sobre controle e combate da corrupção, e o resultado foi a criação de barreiras para a cooperação institucional, posição defensiva das gerências, lentidão de procedimentos e processos administrativos, pouca criatividade na inovação gerencial e maior conflituosidade entre os órgãos da máquina administrativa, e que tudo isso resultou em maior burocratização e na recorrência da corrupção, com maior impacto na opinião pública<sup>11</sup>. Em razão disso é que se identifica um verdadeiro *apagão das canetas*, pelo receio que as autoridades administrativas passaram a ter de decidir e ser apenas pelos órgãos de controle. Daniel Goldberg relata um fato ocorrido com ele:

Há poucas semanas, um regulador confidenciou ao executivo de uma concessionária que a companhia fazia jus a um aumento de tarifa, mas que ele não poderia concedê-la porque os órgãos de controle iriam “massacrá-lo”. Outras concessionárias, por não terem cumprido seus cronogramas de investimento, estavam tendo reduções de tarifa – o contraste entre o aumento para uns e a redução para outros inevitavelmente levaria a uma ação dos órgãos de controle.

Explicou o regulador: “No Brasil pós Lava Jato, ninguém quer correr o risco de ser visto beneficiando uma empresa de infraestrutura...” Para minha surpresa, o executivo sequer mostrou indignação – ao contrário, disse entender a situação do regulador, que sugeriu uma jogada ensaiada. “Procurem a Justiça: por favor me obriguem a conceder o aumento,” pediu, numa cena que beira o realismo fantástico.<sup>12</sup>

É inegável que devam existir controles financeiros sobre o Estado, mas realizados de forma substancial, com os olhos voltados à persecução das finalidades pretendidas, e não de maneira meramente formal e procedimental, e de modo a que não venham a ser excessivos, prejudicando a participação ativa das pessoas na política.

O controle financeiro deve ser exercido tendo por baliza o princípio da legalidade<sup>13</sup>, e não os cânones morais ou políticos daquele que o exerce. Isso é de veras importante, pois o que rege a convivência em sociedade são as normas jurídicas, e não a moral individual ou coletiva não expressa em normas, ou, ainda, a opção política individual de quem detém essa espécie de poder em nome da sociedade. O direito é que deve reger o controle, e não a moral ou a política. Pode parecer acariano, mas é sempre necessário recordar essas lições básicas, muitas vezes esquecidas ao longo da existência.

11 FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. Corrupção e controles democráticos no Brasil. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (orgs.). República, democracia e desenvolvimento – contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: IPEA, 2013. p. 226.

12 GOLDBERG, Daniel. O Brasil está parando. Entenda por quê. Como combater a corrupção sem paralisar o Governo. Disponível em <https://braziljournal.com/o-brasil-esta-parando-entenda-por-que>, último acesso em 08 de outubro de 2018.

13 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 749.

Já a noção de *responsabilidade* diz respeito às consequências do ato, que, caso seja irregular, ensejará punição. O vocábulo *responsabilidade* está voltado para a ideia de sanção, como resposta a um ato irregular, na linha do que acima foi definido à semelhança de vigiar, como uma forma de controlar, e *punir*, como um instrumento de *responsabilizar* quem cometeu o ilícito.

É responsável quem pratica o ato, ou, sendo obrigado a realizá-lo, se omite em o fazer. A singela pergunta “quem é o responsável por isso?” nos leva ao liame relacional entre quem adotou (ou deixou de adotar) aquele ato ou conduta, que pode ter consequências positivas ou danosas. Sendo a conduta danosa, o indivíduo ou a instituição causadora do dano deverá ser responsabilizado(a).

A responsabilidade jurídica envolve diversos aspectos, pois é necessário perquirir: 1) pelo sujeito ativo do ato de infração normativa; 2) pelo sujeito passivo atingido pela infração; 3) pelo nexos causal entre infrator e infração; 4) pelo prejuízo ocasionado; 5) pela sanção aplicável e 6) pela reparação<sup>14</sup>.

A identificação de incorreções e desvios, ensejando a responsabilização, decorre do sistema de controle. Este é que deverá estar alinhado para a identificação das irregularidades existentes e para indicar quem é o responsável pelo ato infrator, bem como pelas penalidades a serem aplicadas.

Para a aplicação do princípio republicano, importa destacar que a apuração de responsabilidade por atos infracionais à Constituição e demais leis deve alcançar a todos, de forma igual, na exata dimensão das atribuições que lhes tiverem sido incumbidas pelo ordenamento jurídico, independente de cargo, função, sexo, status, dimensão do dano<sup>15</sup> ou qualquer outro diferencial que possa ser imputado para desqualificar sua responsabilidade. A noção que deve presidir a imputação de responsabilidade é de que todos são iguais perante a lei, e que esta deve ser aplicada a todos. Qualquer hipótese de imputação seletiva de responsabilidades, visando afastá-las, laborará contra o *princípio republicano*.

Nesse sentido, as possibilidades de responsabilização são infinitas, e existe todo um *direito sancionador* para regular a matéria, que atua em diversos âmbitos supraindicados: financeiro, político, patrimonial, penal, administrativo, econômico etc.

A LC 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, dispõe amplamente sobre controle, e, em algumas partes, sobre *responsabilidade*, usando este vocábulo no sentido de *punir*.

Na verdade, a expressão *responsabilidade* utilizada na Lei de Responsabilidade Fiscal tem a lógica de *uso responsável, prudente e adequado dos recursos públicos*. Isso fica muito claro em seu art. 1º, que menciona ser a responsabilidade na gestão fiscal uma

Ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante

14 Nesse sentido, CRETELLA JÚNIOR, José. O Estado e a obrigação de indenizar. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 08.

15 Estes aspectos podem ser considerados para a dosimetria das penas, jamais para afastar a responsabilidade pelas infrações.

o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Esse rol de condutas arroladas na Lei de Responsabilidade Fiscal demonstra que seu conteúdo é muito mais voltado para o *controle* (no sentido de vigiar), do que para o sentido de *responsabilidade* como instrumento de *punição* – embora esta exista na Lei. Todos os aspectos envolvendo medidas de *caráter prudencial* evidenciam isso.

Feitas as explanações conceituais, constata-se que *controle* e *responsabilidade* são *instrumentos* do princípio republicano, e não seu *objetivo* ou seu *fundamento*, e que devem agir de forma substancial, e não meramente formal, respeitadada a segurança jurídica.

## 2. NOTAS SOBRE A ALTERAÇÃO NA LINDB

Como é sabido, a Lei 13.655/18 decorreu do Projeto de Lei 7.448/17, de autoria do senador Antonio Anastasia, fruto de anteprojeto elaborado por um grupo de juristas liderado pelos professores Carlos Ary Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto. Seu texto alterou a LINDB para nela introduzir regras hermenêuticas para as “esferas administrativa, controladora e judicial”, além de disposições acerca da responsabilidade patrimonial do servidor público, sendo muito positivo, pois é necessário harmonizar a interpretação do direito, tendo em vista a segurança jurídica.

Seguindo a regra de que é o direito que controla o poder, tais normas se caracterizam como uma forma de controlar não só quem aplica o direito, mas também quem têm a função de controlar o controle exercido sobre quem aplica o direito. É a máxima da legalidade que se impõe, e não a moral ou o desejo do seu aplicador, ou seja, *não se pode dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa* – o direito proíbe isso, e não há razão para ser diferente nas decisões administrativas, judiciais e de controladoria.

É bem verdade que essa alteração ainda mantém diversos conceitos jurídicos indeterminados, e que sua redação poderia ser mais precisa, porém isso não afasta sua aplicabilidade e, inegavelmente, contribui para trazer mais segurança jurídica do que o sistema possuía antes de sua edição.

O novel art. 20 determina que:

Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Uma leitura mais apressada da norma pode levar a crer que se tenha trazido para dentro do direito o *consequencialismo jurídico*, que Basile Christopoulos<sup>16</sup> conceitua como:

Num conceito estrito de consequencialismo, apenas a consequências deveriam ser relevantes para julgar uma determinada ação. Em todos os casos, não há uma resposta uníssona sobre quais são os resultados que devem ser considerados, como e por quê.

\Não parece ser esse o conteúdo da norma. Não se vê no texto nada que obrigue o administrador a pautar sua decisão observando suas consequências, havendo apenas o dever de *motivação da decisão*, que é uma decorrência do Estado de Direito e apresente as consequências de seus atos. Fórmulas genéricas, como a de que “decido com base no interesse público” devem ser motivadas e devidamente justificadas na lei para que seja possível à sociedade avaliar as efetivas razões daquele ato. E mais, tornou-se imprescindível que na justificação embasada nas normas seja apresentada a análise das consequências possíveis advindas daquela opção decisória.

Na atividade advocatícia tributária já tive a oportunidade de me deparar com um Auto de Infração acerca de tributos aduaneiros fundamentado no Manifesto Comunista de Marx e Engels – é a mais pura verdade, embora pareça um texto de Franz Kafka.

O texto do art. 20 não contém nenhuma obrigação de decidir de forma *consequencialista*, o que equivaleria ao despautério tributário acima relatado. O que ele introduz é uma obrigação de motivar e justificar o ato administrativo praticado, na linha do art. 93, IX da CF<sup>17</sup> e o art. 11 do NCPC<sup>18</sup>, ambos dirigidos ao Poder Judiciário, que apontam para a necessária fundamentação *legal, e não ideológica*, que todos os julgamentos devem ter. Isso passa a ser também necessário para as decisões administrativas e de controladoria, pois suas decisões devem ser motivadas, observando, dentre outros aspectos, a necessária justificação acrescida da análise relativa às suas consequências. Não basta fundamentar que está decidindo “de acordo com o interesse público”, ou visando o “bem comum”, ou para a “preservação ambiental”. É imperioso que o administrador ou o controlador passe a fundamentar sua decisão justificando-a legalmente em concreto, e indicando as possíveis consequências que advirão caso não a tivesse adotado, ou mesmo, as que ocorrerão em face de sua adoção.

Usando a conceituação adotada por Basile, isso não obriga que “apenas a consequências deveriam ser relevantes para julgar uma determinada ação”. Para que haja efetivo controle dos atos administrativos e de controladoria é necessário fundamentar de forma qualificada, justificando a adoção daquela decisão. É

16 CHISTOPOULOS, Basile Georges Campos. Orçamento Público e controle de constitucionalidade. Argumentação consequencialista nas decisões do STF; Editora Lumen Juris Direito. Rio de Janeiro. 2016. p. 49.

17 CF 88, art. 93: IX - todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

18 NCPC: Art. 11. Todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.

necessário fundamentar e justificar o motivo pelo qual aquela alternativa foi adotada, com análise das consequências que dela decorrerão.

O art. 21 segue a mesma linha de exigir que haja a efetiva motivação da decisão efetuada, como se verifica em seu texto:

Art. 21 - A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Aqui se destaca o parágrafo único, que determina a obrigação de justificadamente indicar as condições para que ocorra a regularização de modo proporcional e equânime, de tal modo que não ocorram ônus ou perdas anormais ou excessivas. De certa forma, reafirma o que consta do art. 20, e aplica a proporcionalidade no âmbito do direito sancionador administrativo e financeiro.

De certo modo, identifica-se tal determinação no art. 805 do NCPC<sup>19</sup>, que determina que a execução seja feita pelo modo menos gravoso ao executado. Isso já vem sendo adotado no âmbito judicial há muito, pois expresso no art. 620 do velho CPC. No caso, a determinação é para que ocorra a proporcionalidade da sanção.

Como acima expresso, é necessário reduzir a ênfase *punitivista* no âmbito do controle, mantendo-o muito mais na função de *vigiar* do que na de punir. Caso seja necessário impor penas, que sejam aplicadas de modo *proporcional* ao dano ocasionado.

O *caput* do art. 22 trata mais especificamente da *hermenêutica* a ser aplicada ao direito público:

Art. 22 - Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

<sup>19</sup> Quando por vários meios o exequente puder promover a execução, o juiz mandará que se faça pelo modo menos gravoso para o executado.

É adequada a determinação do *caput*, estabelecendo a necessidade de levar em conta a realidade na exegese das normas, em especial as que se referem às políticas públicas. Um exemplo pode bem ilustrar o caso. O Ministério Público pleiteou e obteve provimento judicial para que as escolas de certo Estado criassem turmas especiais para receber crianças com deficiências. Pode parecer uma decisão a merecer o aplauso geral, porém vai contra uma política pública vigente, adotada pelo Estado e recomendada por uma plêiade de profissionais especializados na matéria, que não adotam políticas educacionais *segregacionistas*, que se concretizam através de turmas especiais, mas de *inclusão*, que visam integrar as crianças com deficiências nas turmas comuns, facilitando a convivência entre desiguais.

O que se lê no texto é a busca da impregnação do ato administrativo por dados fáticos, que devem ser expostos na motivação, a qual deve ser clara e pública, não sendo suficiente declarar que se decide com base no “interesse público” – é necessário motivar e justificar legalmente, à luz dos fatos evidenciados, com os olhos voltados às consequências da decisão adotada. Como acima referido, trata-se de um texto que, em tempos normais, seria considerado inócuo e despidendo, mas nos dias que correm é travada uma batalha acerca de sua vigência.

Os parágrafos do art. 22 tratam de dosimetria das penas, algo como critérios atenuantes e agravantes para serem levados em consideração nas decisões proferidas.

O art. 23 está embasado no princípio da segurança jurídica, o que é cediço no âmbito constitucional:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

A segurança jurídica está espalhada no texto constitucional, sendo fundamental a leitura de duas obras de referência na matéria, de Heleno Taveira Torres<sup>20</sup> e de Humberto Ávila<sup>21</sup>. No caso, a irretroatividade das leis é corolário do ato jurídico perfeito<sup>22</sup>, pois, havendo “interpretação ou orientação nova” administrativa acerca de determinada norma ou procedimento, não é possível determinar sua aplicação retroativa. Sobre o tema, ver a obra de Rubens Limongi França, que afasta qualquer dúvida a respeito<sup>23</sup>.

A inovação está em determinar que haja obrigatoriamente um regime de transição para serem adotadas as novas regras, o que é positivo em várias situações concretas.

20 Torres, Heleno Taveira. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

21 Ávila, Humberto. Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

22 CF, art. 5º, XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;

23 FRANÇA, Rubens Limongi. Direito intertemporal brasileiro. 2. ed. São Paulo: RT, 1968.

Não sendo estabelecida tal transição, e ela sendo necessária, nada mais seguro do que não retroagir e ainda determinar a aplicação gradual da norma às situações em curso. Por certo ela deverá ser aplicada às novas situações ainda não iniciadas.

Infelizmente foi vetado o parágrafo único desse artigo, assim grafado:

Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do caput, não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.

A ideia seria a criação de uma espécie de negociação entre o administrado e a autoridade administrativa, que, ao fim e ao cabo, poderia resultar em nada além do direito de negociar – não de se obter um regime de transição. Esse aspecto da norma teria por base o *direito de petição*, ou seja, requer-se o que bem entender, e o administrador deferiria ou não, com base no direito posto. O veto acabou com essa possibilidade, que parecia alvissareira e consta em outras normas, como, por exemplo, nas que regulam as licitações, com a possibilidade de negociação de preço com o vencedor<sup>24</sup>.

O novel art. 24 está assim grafado:

Art. 24. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Trata-se de uma questão de direito intertemporal, pois obriga que na análise do caso concreto sejam levadas em consideração as orientações gerais da época em que ele ocorreu e se consolidou. Parece uma proposta óbvia, que em várias áreas do direito são consideradas bastante assentes, fruto do brocardo jurídico *tempus regit actum* (o tempo rege o ato). Nenhuma novidade. O problema está na análise dos fatos e na identificação do que seria o entendimento dominante à época em que ocorreram. Isso impõe estabilidade, integridade e coerência no ordenamento jurídico, validando os efeitos da posição então dominante para o tempo em que os atos foram praticados. No âmbito judicial tal procedimento é obrigatório para os Tribunais, na forma do art. 926 do NCPC<sup>25</sup>. Observe-se que tal preceito está alinhado com o do art. 23 da LINDB, que proíbe a retroação da modificação de interpretação jurídica.

<sup>24</sup> Lei 10.520/02, art. 4º, XVII.

<sup>25</sup> Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Claro que existem áreas de conflito, como por exemplo, nas situações fáticas não consolidadas, quando não se tratar de ato jurídico perfeito, mas de direitos de aquisição sucessiva ou direitos a termo, aspectos analisados por Limongi França há décadas<sup>26</sup>, com foco no *ato jurídico perfeito*, que, inclusive, possui amparo constitucional (art. 5º, XXXVI). Cada caso concreto necessitará de análise específica para identificação dos fatos a serem enfrentados pelo direito.

O texto do art. 25 foi integralmente vetado, e constata-se que sua aplicação seria muito complexa, pois envolve direito processual e eficácia da sentença:

Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia erga omnes.

§1º A ação de que trata o caput será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública.

§2º O Ministério Público será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido.

§3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.

Pelo que se depreende da redação, o intuito seria a propositura de uma ação declaratória que o ente público interpor para obter a declaração de “validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa”. Só em países com baixa estima por seus administradores se poderia pensar em algo semelhante, uma vez que inverte toda a lógica de validade do ato administrativo. A inspiração local, tudo indica, advém da ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade, monstrengo introduzido na Constituição pela EC 03/93, prevendo, inclusive, os mesmos efeitos sentenciais. Outra inspiração parece ser a Ação Civil Pública. Tratava-se de uma opção jurídico-política a adoção dessa alternativa, concedendo ao ente público o direito de ir ao Judiciário para defender suas decisões; porém, foi vetada. Na prática, várias das decisões proferidas já desembocam no Poder Judiciário, levadas pelas partes privadas envolvidas; o que se propunha era a permissão para que a Administração Pública também o pudesse fazer, a fim de conceder maior segurança jurídica ao procedimento a ser adotado. Tudo indica que, caso tivesse sido aprovada, tal permissão normativa levaria a uma judicialização sem fim, com paralização administrativa ainda maior do que a atual – aquilo que se denomina *apagão das canetas* poderia ser levado ao paroxismo.

O art. 26 detalha de forma mais minudente como podem ocorrer os *termos de compromisso* com a Administração Pública:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

<sup>26</sup> FRANÇA, Rubens Limongi. Direito intertemporal brasileiro. 2. ed. São Paulo: RT, 1968.

§1º O compromisso: I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (vetado); III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Essa norma visa coibir aquilo que, em diversas áreas de interligação entre o poder público e os particulares é identificado como um verdadeiro pavor decisório por parte de autoridades administrativas, e que vem sendo conhecido como uma espécie de *apagão das canetas*. Conheço relatos de servidores públicos sendo ameaçados caso autorizassem o licenciamento ambiental de determinado empreendimento. Para essas situações, a norma proposta é benéfica, pois amparará o servidor público incumbido de realizar o ato administrativo, salvaguardando-o desse tipo de ameaças.

É preciso dar mais segurança jurídica aos servidores públicos, a fim de que as ameaças a que estão constantemente sujeitos sejam minoradas. Deve-se recuperar a autoridade da Administração Pública nesse sentido.

Além do veto aplicado ao inciso II do §1º, que estabelecia a possibilidade de transação quanto a sanções e créditos, foi também vetada a possibilidade de a Administração Pública recorrer diretamente ao Poder Judiciário para consolidar ainda mais a segurança jurídica envolvida. O texto vetado possuía a seguinte redação:

§2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.

O veto visou evitar mais ampla judicialização da matéria, o que é adequado, porém reduziu a possibilidade de segurança jurídica na análise do tema.

Entendo como alvissareiro o art. 28 da norma, a despeito dos vetos apostos aos seus parágrafos. O que dele restou foi o *caput*, assim grafado:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Não é adequado que o Tesouro Público arque com as despesas de ressarcimento de danos em razão de atos praticados de forma dolosa. O servidor que age com dolo deve ser diretamente responsabilizado por isso. Identificar o dolo é um problema, mas que se consegue fazer a partir da análise do caso concreto, existindo forte amparo no direito sancionatório, penal e administrativo, para apuração desse tipo de condutas. Desnecessário dizer, por óbvio, que para a apuração desse tipo de conduta devem ser respeitadas todas as garantias processuais, dentre elas a da ampla defesa e do contraditório.

Problema maior é a identificação do que seja erro grosseiro, conceito indeterminado, que traz um halo de incertezas muito mais amplo. Claro que, uma vez identificado,

o que requer uma apuração específica e com respeito às garantias processuais, o causador do dano deve ser pessoalmente responsabilizado.

O §1º, que foi vetado, em muito auxiliaria na identificação do que seria um *erro grosseiro*, pois estava assim redigido:

§1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.

Mesmo tendo sido vetada essa disposição, parece adequado supor que sua conceituação venha a ser usada doutrinariamente para subsidiar o conceito a ser utilizado na análise do caso concreto.

Logo, se a decisão for fundamentada, mesmo que em decisões jurisprudenciais não pacificadas, e com base doutrinária, não haverá erro grosseiro.

No mesmo sentido, os §§2º e 3º, igualmente vetados, traziam preceito muito favorável ao servidor público cuja conduta viesse a ser enquadrada na hipótese prevista no caput, pois ampararia sua defesa judicial através da advocacia pública:

§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.

§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o §2º deste artigo.

Nesse sentido, o veto apostado a esses dois parágrafos foi nefasto, pois o servidor terá que arcar às suas expensas com a defesa. Isso é ruim e dificultará a ultrapassagem do *apagão das canetas*. Se esse servidor precisasse se defender em juízo, as despesas com sua defesa seriam pagas pelo Erário. Se fosse comprovado *judicialmente* o dolo ou o *erro grosseiro*, o servidor indenizaria os gastos públicos efetuados; caso contrário, nada gastaria. O texto não diferenciava o *servidor-bagrinho* do *servidor-tubarão* – todos teriam direito ao custeio de sua defesa. Isso alcançaria desde o motorista-servidor público, que dirige um carro público e se envolve em uma colisão de trânsito, até o Presidente da República. Os parágrafos poderiam ter excluído aqueles que exercem certas funções, mas não o fez e foram vetados na íntegra.

O art. 29 trata da possibilidade de ser realizada consulta pública em caso de edição de certos atos normativos, o que, como mencionado, é uma *faculdade* bem-vinda, e não uma obrigação.

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

Esta norma é muito bem vinda, e labora na linha do que determina o Decreto 8.243/14, que instituiu a Política e o Sistema Nacional de Participação Social. Traz maior transparência ao processo decisório, desde que seja dada ampla publicidade às audiências quando forem realizadas.

Foi vetado o §2º desse artigo, que assim dispunha:

§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.

Não se justifica o veto aposto. Tal prescrição ampliaria a justificativa pela adoção do ato e aumentaria a publicidade e a transparência, que bem poderiam ter sido privilegiadas.

Por fim, o art. 30 é muito mais um repto, uma conclamação, do que uma verdadeira norma com efeitos cogentes:

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

O texto determina que as autoridades públicas devam atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas – o que é de todo benfazejo. Agir com transparência e obedecendo às suas próprias determinações é uma medida para ampliar a segurança jurídica.

Um exemplo vale mais do que mil palavras. Veja-se o acórdão 2375/2018 do TCU, assim ementado:

Direito Processual. Julgamento. Fundamentação. Princípio do livre convencimento motivado. Não há direito adquirido a determinado entendimento ou à aplicação de determinada jurisprudência do TCU, **devendo prevalecer, em cada julgamento, a livre convicção dos julgadores acerca da matéria.** (grifos apostos).

O Código de Processo Civil de 1973, já revogado, dispunha em seu art. 131 que “o juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento”. A norma versava expressamente sobre o princípio do livre convencimento motivado.

O CPC/2015, ora vigente, passou a dispor em seu artigo 371 que “o juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento”. Ou seja, não

basta alegar livre convencimento, é necessário que, em face das provas constantes dos autos, seja exposta sua motivação, de forma justificada, embasando-a na lei – e, a partir da vigência da LINDB, por força dos arts. 20 e 21, deve-se também expor as possíveis consequências decorrentes das decisões adotadas. A partir daí se poderá aumentar o controle, inclusive sobre os atos dos controladores.

A ideia de livre convicção é negativa, pois gera muita incerteza jurídica, conforme aponta Lenio Streck<sup>27</sup>. É necessário se ater ao direito, em especial, porém não exclusivamente, ao direito normatizado. Livre convencimento implica em dizer que a decisão é de acordo com o que pensa o magistrado ou a composição eventual da Corte, à míngua de justificação legal e das consequências do ato – o que é inadequado.

### 3. CONCLUSÃO

A alteração efetuada na LINDB ampliou a segurança jurídica no direito público brasileiro, reforçando o respeito pelo princípio da legalidade e reduzindo a incerteza em sua aplicação. Trata, fundamentalmente, da hermenêutica jurídica a ser aplicada às normas de direito público, que alcança as esferas administrativa, controladora e judicial, além de regular a responsabilidade dos servidores públicos que agem com dolo ou cometem erros grosseiros.

É uma imposição jurídica para controlar, através do direito, não só os aplicadores diretos das normas, no âmbito administrativo, mas também quem controla sua aplicação, seja nos Tribunais de Contas, seja no Poder Judiciário. É, assim, a afirmação de uma forma de controle dos controladores.

### 4. REFERÊNCIAS

- AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle social de serviços públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.
- CHISTOPOULOS, Basile Georges Campos. *Orçamento Público e controle de constitucionalidade. Argumentação consequentialista nas decisões do STF*. Editora Lumen Juris Direito. Rio de Janeiro. 2016.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva, 1980.
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Teoria e prática das multas tributárias*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. *O poder de controle na Sociedade Anônima*. 2. ed. São Paulo: RT, 1977.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Poder político e capitalismo*. *Boletim de Ciências Econômicas*, v. LVII, tomo I. Coimbra: Coimbra Ed., 2014.
- FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. *Corrupção e controles democráticos no Brasil*. In: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto (orgs.). *República, democracia e desenvolvimento – contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2013.

<sup>27</sup> STRECK, Lenio et al. *O fim do livre convencimento motivado*. Florianópolis: Empório do Direito, 2018.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Direito intertemporal brasileiro*. 2. ed. São Paulo: RT, 1968.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. 33. ed. Tradução Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987.

GOLDBERG, Daniel. *O Brasil está parando*. Entenda por quê. Como combater a corrupção sem paralisar o Governo. Disponível em <https://braziljournal.com/o-brasil-esta-parando-entenda-por-que>, último acesso em 08 de outubro de 2018.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1982.

PINTO, Elida Graziane. *Financiamento dos direitos à saúde e à educação* – Uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte, Fórum, 2015.

PLATÃO. *A República*. Tradução Carlos Alberto Nunes. Belém: Universidade Federal do Pará, 1976. (Livro I, 347-c).

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STRECK, Lenio et al. *O fim do livre convencimento motivado*. Florianópolis: Empório do Direito, 2018.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: metódica da segurança jurídica do Sistema Constitucional Tributário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.