

INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO DIREITO

Reflexões jurídicas: Faculdade João Paulo II

Marcos Roberto de Lima Aguirre
Anatercia Rovani Pilati
(Organizadores)



Porto Alegre - RS

INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO DIREITO

Reflexões jurídicas: Faculdade João Paulo II

Marcos Roberto de Lima Aguirre
Anatercia Rovani Pilati
(Organizadores)



Porto Alegre - RS

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Bruno Oliveira

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição Creative Commons. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^ª Dr^ª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^ª Dr^ª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^ª Dr^ª Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^ª Dr^ª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^ª Dr^ª Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^ª Dr^ª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^ª Dr^ª Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^ª Dr^ª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^ª Dr^ª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^ª Dr^ª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^ª Dr^ª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^ª Dr^ª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Diagramação: Natália Sandrini de Azevedo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizadores: Marcos Roberto de Lima Aguirre
Anatércia Rovani Pilati

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

A284 Aguirre, Marcos Roberto de Lima
Inovação e sustentabilidade no direito reflexões jurídicas:
Faculdade João Paulo II / Organizadores Marcos
Roberto de Lima Aguirre, Anatércia Rovani Pilati. –
Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-0540-5
DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.405222308>

1. Direito. I. Aguirre, Marcos Roberto de Lima
(Organizador). II. Pilati, Anatércia Rovani (Organizadora). III.
Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



AGRADECIMENTO

Este livro é uma obra dedicada a cada um dos alunos da João Paulo II - Porto Alegre. Ele foi elaborado com muita dedicação pelos professores que escreveram cada um dos artigos aqui publicados. Agradece-se com especial atenção à Faculdade João Paulo II, em nome de seu diretor Carlos Fernando Romero, pelo apoio intenso e essencial para que este trabalho se tornasse realidade.

Este livro é também uma realidade graças ao apoio da Escola Superior da Brigada Militar, instituição parceira da Faculdade João Paulo II. Portanto, nosso agradecimento também é direcionado à Escola Superior da Brigada Militar (ESBM).

APRESENTAÇÃO

As Faculdades João Paulo II tem o orgulho de apresentar a primeira edição da sua obra coletiva “INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO DIREITO: Reflexões Jurídicas: Faculdade João Paulo II . A proposta do livro nasceu das reflexões desenvolvidas na Faculdade de Direito, sob a coordenação conjunta e incentivo dos Professores. Dr. Marcos Roberto de Lima Aguirre e Dra. Anatórcia Rovani Pilati, e se ampliou com o desejo de pares e discentes de compartilharem com a comunidade acadêmica reflexões sobre o atual cenário disruptivo e transformador que o Direito está experimentando. Este livro tem a pretensão de construir e expandir o diálogo entre as reflexões produzidas na Faculdade de Direito nas produções realizadas dos professores: Anatercia Rovani Pilati, Angela Cristina Viero, Carla Froener Ferreira, Clóvis Gorczewski, Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira, Fabiano Justin Cerveira, Giancarlo Michel de Almeida, Gisele Mazzoni Welsch, Leandro Antonio Pamplona, Marcos Roberto de Lima Aguirre, Mariângela Guerreiro Milhoranza, Rafael de Souza Medeiros e Sheila Marione Uhlmann Willani. A escolha do nome Inovação e Sustentabilidade no Direito: Reflexões Jurídicas trata-se de um convite a nossa comunidade acadêmica das Faculdades João Paulo II para fomentar a reflexão no mundo jurídico que está cada vez mais exigente, em todos os sentidos. Esse desafio exige uma nova postura jurídica bem diferente do modelo tradicional e burocrata e demasiadamente teórico-dogmático, o qual não suprime as necessidades fáticas da comunidade. Imperiosa essa ruptura, mas sem nunca esquecer a sua essência e história. Dessa forma, os artigos esperados, que serão publicados na forma de capítulos do livro, almejam contribuir com essa revolução e forma de pensar.

PREFÁCIO

As Faculdades João Paulo II são uma iniciativa educacional consolidada, uma história longa de busca por oferecer educação à sociedade rio-grandense que começou em Passo Fundo e se desenvolveu até oferecer cursos superiores em várias cidades, inclusive Porto Alegre. Do início até hoje, duas gerações de pessoas se dedicaram ao desenvolvimento da instituição, movimentando, nesse objetivo, um grande número de professores, alunos, colaboradores. Cada fruto desse esforço que pode ser mensurado, como um livro, é uma contribuição a essa história e a todos os esforços coletivos para construí-la.

Este livro é isso - um dos muitos frutos trazidos à sociedade. E a sociedade brasileira efetivamente precisa deles e de educação neste momento. As dificuldades sociais e econômicas enfrentadas ao longo do século XX não foram superadas. Por um momento, nos primeiros anos do século XXI, parecia que este caminho de superação estava mais visível a frente, mas agora, perto do encerramento do primeiro quartel do século XXI, notamos que desafios permanecem, ressurgem em outras formas e em outras conjunturas, e ainda precisam ser solucionados. As soluções para desenvolver uma sociedade são complexas, mas um dos meios mais importante é, sem dúvida, trazer cultura e educação ao maior número de pessoas.

Dentro desta conjuntura ampla, uma contribuição importante para aqueles que estão atuando no Ensino Superior é continuar pesquisando, produzindo e publicando, atos que demandam dedicação e esforço. Fazer isso é contribuir, de grão em grão, para uma sociedade mais inclusiva, com mais cultura, acessibilidade, respeito às diferenças, que avance. Valem as tão bem escritas palavras do preâmbulo da Constituição de 1988, buscamos: *o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...*”. É preciso construí-la.

Receber o convite para escrever este prefácio é uma honra. Profissionais com quem este autor convive desde o início da sua época formativa hoje trabalham na instituição. E são muitos deles, de diversos momentos. Ainda que de longe, saber que esse grupo de professores tão dedicados está junto, se vendo com frequência, trabalhando e fazendo reuniões, é reconfortante, uma continuidade positiva e que espero que continue por muitos anos à frente.

Dentre tantos temas que merecem a atenção, este livro é sobre um dos principais - o Direito. É um fenômeno de pacificação social e busca de ordem, normas que surgem em grupos de humanos e que, em sociedades tão complexas como as nossas, tomam o aspecto de um sistema jurídico de enorme complexidade, em constante alteração, e sob os quais os avanços tecnológicos e culturais exigem continuada reflexão. Como diz

Dimoulis na apresentação de um de seus livros, o Direito é como uma fábrica imensamente complexa, as pessoas adentram nos seus conhecimentos e práticas, não é possível saber tudo sobre ele, mas o tempo e a dedicação permitem conhecer mais sobre algumas partes, e fazendo isso, é possível contribuir com uma sociedade melhor de diversas formas. Se, por um lado, o Direito busca dar segurança e expectativas corretas de comportamento, por outro, vivemos em um mundo em constante alteração - como conciliar? É um dos motivos que movimenta tantos juristas ao longo do tempo e o que se faz aqui, e cada esforço como este merece ser comemorado.

Assim, este livro é composto inicialmente pelo trabalho “Os diferentes tipos de Estado e a Judicialização da Política no Estado Brasileiro”, da professora Anatórcia Rovani Pilati. Ela fala de um dos desafios mais importante surgidos no período que precede a Segunda Guerra Mundial - a existência de um Judiciário muito atuante e em um modelo institucional de protagonismo, um papel político dado pelo seu papel de efetivar a Constituição - e, sendo moldado assim, pelo mundo todo tem aceitado receber e julgar demandas sociais. Mas não é um papel facilmente trazido à instituição, pois ela não foi moldada para decidir políticas públicas e nem tem seus membros escolhidos da mesma forma que os outros dois poderes.

O segundo artigo é o “Panorama evolutivo da Teoria do Negócio Jurídico simulado. Principais concepções e suas consequências, notadamente em relação à tutela de terceiros de boa-fé”. Um artigo de Direito Privado sobre um tema permanentemente importante na área contratual, feito com atenção especial sendo dada a aspectos históricos e comparados pela professora Angela Cristina Viero.

O terceiro artigo é da professora Carla Froener “Imagens, persuasão e Sociedade do Consumo: a regulação da publicidade via Internet”. É um tema de grande relevância no momento vivido. As relações sociais feitas a partir da Internet têm se mostrado cada vez mais importantes e, em muitas situações, demandam a atenção e o cuidado regulatório do Estado para evitar abusos. O tema da persuasão pelos meios virtuais é importante, e refletir sobre ele sob o aspecto da publicidade e dentro do marco do Código de Defesa do Consumidor é uma maneira de colaborar com o desenvolvimento de todo um conjunto de adaptações que a importância da Internet na sociedade nos demanda.

A seguir está o artigo do professor Clovis Gorczewski, que teve um papel importante nos trabalhos que deram origem ao Curso de Direito das Faculdades João Paulo II em Porto Alegre. Seu tema é a necessidade de haver um Estado atuante para garantir a concretização dos Direitos Humanos em um Estado de modelo liberal. Um tema muito ligado ao próprio esforço de dar educação à sociedade e uma reflexão necessária sobre o papel do Estado.

O quinto artigo é também sobre os Direitos Fundamentais, agora ligado à moradia. Ele aparece no artigo 6º da Constituição, é um Direito Social para além de qualquer dúvida,

mas sua implementação envolve desafios jurídicos e financeiros notáveis e está longe de um patamar adequado no Brasil. Este é o tema de estudo da professora Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira em “Direito à Moradia Digna: desafios jurídicos e financeiro-orçamentários”, que tem produções e uma carreira profissional muito ligadas à área.

O sexto artigo é o “ Entrevista/oitiva de crianças e falsas memórias”, do professor Fabiano Justin Cerveira. É um tema que recebe continuada atenção, pois a necessidade de procedimentos judiciais adequados, capazes de permitir uma correta aplicação da Justiça, é central e a sensibilidade necessária para fazê-los com crianças e adolescentes é grande. O tema é de muita relevância e envolve um desafio multidisciplinar, envolvendo áreas e sensibilidades que vão além das normas jurídicas.

O próximo é o artigo “Licitação e Meio Ambiente: mitigação de impacto ambiental na Nova Lei de Licitações”, do professor Giancarlo Michel de Almeida, um professor dedicado e com trajetória envolvendo diversas áreas das ciências sociais. A necessidade de desenvolver o Direito Ambiental é evidente em um mundo no qual a devastação ambiental tem sido muito intensa por ao menos cento e cinquenta anos, e meios de limitar e reverter os danos causados ao ambiente são uma preocupação central para o desenvolvimento político e social de todo o mundo. O trabalho é atual, trata do tema com olhos para a Nova Lei de Licitações, uma lei impactante por substituir um modelo anterior que já durava décadas e moldara muitos acontecimentos administrativos no Brasil.

O oitavo artigo é feito por três professores e professoras, Gisele Mazzoni Welsch, Leandro Pamplona e Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha. É o segundo artigo deste livro sobre a tecnologia influenciando o Direito, “Inteligência artificial e a virada tecnológica do Direito Processual Civil brasileiro”. É um tema sendo refletido há algum tempo, conforme a capacidade de análise textual de algoritmos aumentou e, cada vez mais, foi possível dar usos práticos a essa tecnologia mesmo em textos tão complexos quanto as peças jurídicas. Hoje, o tema é de enorme atualidade e importância, a tecnologia está em um patamar muito avançado. O limite da capacidade de analisar, o tratamento necessariamente humano dos casos, o quanto a área processual poderá se beneficiar dessa tecnologia, se bem usada, são um tema de profundo interesse e capaz de impactar muito positivamente o acesso à Justiça na sociedade brasileira.

Marcos Roberto de Lima Aguirre, um dos organizadores do Curso de Direito das Faculdades João Paulo II em Porto Alegre, atual coordenador do curso e um dedicado profissional, sempre trazendo influências positivas e de ímpar gentileza aos projetos de que aceitou participar, escreve “A separação dos poderes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: uma análise do Poder Executivo”. O estudo é de importância permanente, o desenho institucional do Poder Executivo brasileiro já traz papéis de grande relevo, típicos de um presidencialismo, mas a história política nos ensina que esse papel é ainda maior no nosso país - estudar o Executivo e os outros dois poderes com que ele

interage é um dos caminhos necessários, incontornáveis, para que uma sociedade melhor se desenvolva no Brasil.

Como décimo artigo Rafael de Souza Medeiros traz “Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas e limites materiais de suas decisões”. O órgão de fiscalização que se desenvolveu ao longo dos últimos trinta anos, em ritmo crescente, cada vez mais como corte julgadora administrativa, um papel que se bem delimitado pode trazer importantes benefícios, mas que precisa ser constantemente refletido, para garantir que ele seja positivo para a sociedade brasileira e desempenhe harmonicamente a atividade, especialmente em sua relação a outros órgãos e ao Poder Judiciário e à própria Constituição.

Por fim, Sheila Willani publica um artigo intitulado “Mediação do Direito Comparado”, seu objetivo é o de encontrar os métodos mais eficientes para a pacificação de conflitos a partir de uma busca em diversos países. O tema é de grande importância, especialmente em um país com um número tão alto de processos sendo iniciados a cada ano.

Tenho a convicção de que pesquisadores, estudantes e professores poderão encontrar na obra artigos para enriquecer seus conhecimentos e refletir. Que a volta da pandemia seja também um momento de superação de dificuldades, inclusive as do ensino, e muitas iniciativas como essa continuem ocorrendo.

Porto Alegre, 30 de junho de 2022.

Wagner Feloniuk

Professor da Universidade Federal do Rio Grande

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

PANORAMA EVOLUTIVO DA TEORIA DO NEGÓCIO JURÍDICO SIMULADO. PRINCIPAIS CONCEPÇÕES E SUAS CONSEQUÊNCIAS, NOTADAMENTE EM RELAÇÃO À TUTELA DE TERCEIROS DE BOA-FÉ

Angela Cristina Viero

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223081>

CAPÍTULO 2..... 11

IMAGENS, PERSUASÃO E SOCIEDADE DO CONSUMO: A REGULAÇÃO DA PUBLICIDADE VIA INTERNET

Carla Froener

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223082>

CAPÍTULO 3..... 27

NECESSIDADE DE UM ESTADO INTERVENTIVO PARA GARANTIR, ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO, A PLENA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS NO EQUITATIVO ESTADO LIBERAL

Clovis Gorczewski

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223083>

CAPÍTULO 4..... 42

DIREITO À MORADIA DIGNA: DESAFIOS JURÍDICOS E FINANCEIRO-ORÇAMENTÁRIOS

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223084>

CAPÍTULO 5..... 56

ENTREVISTA/OITIVA DE CRIANÇAS E FALSAS MEMÓRIAS

Fabiano Justin Cerveira

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223085>

CAPÍTULO 6..... 67

LICITAÇÃO E MEIO AMBIENTE: MITIGAÇÃO DE IMPACTO AMBIENTAL NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Giancarlo Michel de Almeida

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223086>

CAPÍTULO 7..... 87

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E A VIRADA TECNOLÓGICA DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL BRASILEIRO

Gisele Mazzoni Welsch

Leandro Pamplona

Mariângela Guerreiro Milhoranza da Rocha

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223087>

CAPÍTULO 8..... 98

A SEPARAÇÃO DOS PODERES NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988: UMA ANÁLISE DO PODER EXECUTIVO

Marcos Roberto de Lima Aguirre

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223088>

CAPÍTULO 9..... 117

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS E LIMITES MATERIAIS DE SUAS DECISÕES

Rafael de Souza Medeiros

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.4052223089>

CAPÍTULO 10..... 136

MEDIAÇÃO NO DIREITO COMPARADO

Sheila Willani

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.40522230810>

CAPÍTULO 11 156

OS DIFERENTES TIPOS DE ESTADO E A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO ESTADO BRASILEIRO

Anatércia Rovani Pilati

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.40522230811>

SOBRE OS ORGANIZADORES 178

CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO TRIBUNAL DE CONTAS E LIMITES MATERIAIS DE SUAS DECISÕES

Data de aceite: 04/08/2022

Rafael de Souza Medeiros

Advogado, Bacharel e Mestre em Direito pela UFRGS, doutorando em Direito na Universidade de Heidelberg (Alemanha) e autor do livro “Responsabilidade Tributária de Grupo Econômico”, pela editora Livraria do Advogado.

RESUMO: o objeto deste artigo corresponde ao Tribunal de Contas e aos limites materiais das suas decisões. Para desenvolvê-lo, traça-se brevemente a formação no Brasil desse órgão e apresenta-se o desenvolvimento das concepções atualmente vigentes de controle na Administração pública. Parte-se então para a análise da estrutura normativa definida pela Constituição Federal de 1988 sobre a matéria e, a partir dessas premissas, busca-se desenvolver critérios interpretativos a serem aplicados para a delimitação do alcance do poder de controle do Tribunal de Contas (e o seu grau de vinculatividade), tendo em conta parâmetro de correção adotado (em especial, legalidade, legitimidade e economicidade).

ABSTRACT: the object of this article corresponds to the Audit Court and the material limits of its decisions. In order to develop it, the formation of this entity in Brazil is briefly outlined and the development of the current conceptions of control in public administration is presented. We then proceed to analyze the normative structure

defined by the Federal Constitution of 1988 on the matter and, based on these premises, we seek to develop interpretative criteria to be applied to delimit the scope of the Audit Court’s control power (and its degree of binding), taking into account the adopted parameter of correctness (in particular, lawfulness, legitimacy and economic efficiency).

1 | INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe-se a analisar o controle externo exercido sobre a Administração pública pelo Tribunal de Contas, especialmente no que tange aos limites materiais das suas decisões a partir dos critérios que norteiam a sua atuação. Trata-se de tema de suma importância para a definição das funções atribuídas aos órgãos de fiscalização e de monitoramento da gestão orçamentário-financeira da Administração pública que – como ora é proposto – pode ser estruturado a partir de conceitos e critérios que forneçam ao intérprete algo a mais além do próprio conteúdo expresso da Constituição ou da remissão aos antecedentes históricos do Tribunal de Contas.

Com efeito, o estudo não se escusará de propor soluções interpretativas que, ao menos, oferecerem uma perspectiva em alguma medida diferenciada. Frise-se, por outro lado, que, longe de ignorar ou dispensar a produção doutrinária desenvolvida até o presente momento, o

presente artigo parte de tais marcos para, criticamente, buscar contribuir para a ciência jurídica no que diz respeito à questão em tela.

Para tanto, traçar-se-á uma perspectiva macro do Tribunal de Contas a partir do controle executado por outros órgãos e métodos de controle, averiguando o alcance da competência da corte sobre estes de acordo com os parâmetros de controle eleitos pela Constituição, ou seja, buscar-se-á delimitar onde se encontram os limites exógenos das atribuições do Tribunal de Contas no controle das decisões da Administração. Em resumo, a pretensão é responder à seguinte indagação: qual o alcance do controle exercido pelo Tribunal de Contas a partir da legalidade, da legitimidade e da economicidade sobre os atos do administrador, considerando as funções atribuídas à Administração e a outros órgãos de controle?

A resposta a essa questão demanda apresentação do Tribunal de Contas, começando com breves considerações históricas, ainda que essa não seja o principal critério interpretativo empregado no presente trabalho. Posteriormente, serão traçados os contornos do Tribunal de Contas na Constituição de 1988, de modo a estabelecer os pressupostos de um conceito básico de controle e a forma do seu exercício pelo Tribunal, isto é, qual a medida do controle realizado pela corte de contas em suas funções que, desde já se destaque, não têm todas idêntica natureza.

Traçados esses aspectos conceituais, serão expostos alguns outros controles exercidos sobre e pela Administração com base nos quais se buscará definir o alcance das decisões do Tribunal de Contas tendo como parâmetro de correção a jurisprudência administrativa e judiciária. Evidentemente que existem mais órgãos e mecanismos de controle do que aqueles apresentados, porém, em face do corte metodológico proposto e dos limites quantitativos da presente espécie de trabalho, o campo de análise cingir-se-á àqueles mais relevante para a abordagem oferecida. A partir desses pontos, pretende-se traçar os limites materiais das decisões do Tribunal de Contas.

2 | GENEALOGIA DO TRIBUNAL DE CONTAS E CONCEPÇÃO DE CONTROLE

2.1 Tribunal de Contas no Brasil

A instituição do Tribunal de Contas no Brasil remonta ao início da República, tendo sido constituído por meio da edição do Decreto 966-A de 1890, redigido por Rui Barbosa, então Ministro da Fazenda¹, embora a constituição no Brasil de uma corte de contas tenha sido objeto de debates durante todo o período imperial. À época, o órgão foi estruturado com base em um modelo de registro prévio, cabendo-lhe basicamente as funções de controle contábil e orçamentário antes da prestação de contas pelo Poder Executivo ao

1. MARANHÃO, Jarbas. Origem dos tribunais de contas: evolução do tribunal de contas no Brasil. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 113, jan/mar, 1992, p. 328.

Congresso Nacional².

Pouco tempo depois, a Constituição de 1891 previu expressamente a existência do Tribunal de Contas, atribuindo-lhe a missão de “liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade”³. Destaque-se que, desde então, o órgão sempre esteve presente nas Constituições brasileiras.

À referida competência outorgada pela Constituição de 1891, outras foram somadas paulatinamente pelos diplomas constitucionais supervenientes. Nesse sentido, a Constituição de 1934 estabeleceu as funções ao Tribunal de Contas de acompanhamento da execução orçamentária, julgamento das contas dos responsáveis por dinheiro público entre outras⁴. Em 1946, somou-se ainda o julgamento da legalidade da concessão de aposentadorias, reformas e pensões.

Não obstante essa gradativa expansão do âmbito de controle exercido pelo órgão, houve momentos de retrocesso nessa tendência, identificados com os períodos ditatoriais vivenciados no Brasil. Tal restrição à atividade do Tribunal de Contas é marcante na Constituição de 1937, em que o exame das contas presidenciais foi excluído das competências da corte, e, mais intensamente, na Constituição de 1967, outorgada pela ditadura militar, em que lhe foi retirada, por exemplo, a competência para a verificação da legalidade das aposentadorias, reformas e pensões⁵.

O diploma de 1967, ademais, modificou a forma de controle executado pelo Tribunal de Contas ao estabelecer o sistema de controle posterior dos atos e contratos administrativos, em detrimento do modelo de controle prévio até então vigente⁶.

De toda sorte, percebe-se que o controle desempenhado pelo Tribunal de Contas consolidou-se no campo financeiro-orçamentário, adquirindo ao longo do tempo atribuições de auditoria e de fiscalização mais amplas do que o mero fechamento das contas do Poder Executivo. Na verdade, passou-se de uma noção estrita e simplificada acerca do conteúdo das “contas públicas” para outra mais consentânea com o complexo campo envolvendo a seara orçamentário-financeira da Administração pública.

De outra banda, merece referência, para fins de demonstração das dificuldades jurídicas envolvendo o Tribunal de Contas, o fato de que, na Constituição de 1891, o órgão estava inserido no Título das “Disposições Gerais”⁷. Na Constituição de 1934, a corte foi

2. GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de agências reguladoras. In: *Interesse Público*, vol. 9, n. 43, jun, 2007, p. 208.

3. MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 127.

4. MARANHÃO, Jarbas. Origem dos tribunais de contas: evolução do tribunal de contas no Brasil. Op. cit., p. 328.

5. GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de agências reguladoras. Op. cit., p. 209.

6. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 192. MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. Op. cit., p. 139.

7. MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. In: *Revista de Informação Legislativa*, vol. 27, n. 108, dez, 1990, p. 115.

deslocada para o capítulo dos “Órgãos de Cooperação nas Entidades Governamentais”, justaposto ao Ministério Público. Posteriormente, a Constituição de 1.937 incluiu o Tribunal de Contas no trecho correspondente ao Poder Judiciário. Por fim, a partir da Constituição de 1967, passou a ser inserido no capítulo correspondente ao Poder Legislativo⁸.

Além de fazer referência ao órgão em outros dispositivos isolados, a Constituição 1988 traz o núcleo das disposições sobre o Tribunal de Contas em seus artigos 70 a 75, correspondentes à Seção da “Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, inserido, como já mencionado, no Capítulo referente ao Poder Legislativo.

Ainda que instigante, a controvérsia sobre uma eventual subordinação do Tribunal de Contas ao Poder Legislativo e sobre a sua natureza jurídica escapa ao objeto do presente trabalho. Para o momento e para os propósitos deste estudo, o que ganha relevo a partir da inconstância topológica do Tribunal de Contas nos diversos textos constitucionais é a dificuldade de definir a sua natureza jurídica e, concomitantemente, os limites da sua competência. Observa-se, de outra banda, que o seu escopo de atuação resta consolidado no campo do controle orçamentário-financeira, de modo que não corresponde às suas atribuições constitucionais um papel de revisor geral da Administração pública⁹.

2.2 Conceito de Controle e Competência do Tribunal de Contas

Previamente à investigação dos limites materiais das decisões do Tribunal de Contas, faz-se imprescindível estabelecer a partir da Constituição o que se deve entender por “controle”, ou seja, é pressuposto inescapável do estudo a fixação de um conceito mínimo do que se deve entender por controle para avançar solidamente no tema.

Para esse propósito, válida a alusão às lições de Ricardo Lobo Torres, o qual sustenta que o Tribunal de Contas está essencialmente ligado aos direitos fundamentais, em sua dimensão financeira¹⁰. É possível inferir dessa concepção, que efetivamente perpassa o texto Constitucional, uma perspectiva de “controle” como poder exercido pela sociedade, no sentido de fiscalização dos atos administrativos e do exercício das atividades públicas, o que se coaduna com a novidade inserida no artigo 74, § 2º, dispositivo que outorga ao cidadão a possibilidade de denunciar irregularidades à corte.

Tal vinculação do controle orçamentário-financeiro exercido pelo Tribunal de Contas com os direitos fundamentais do cidadão, entretanto, é mais intensa do que a mera possibilidade de apresentar uma denúncia: na verdade, ela reflete uma intenção do Constituinte de 1988 de outorgar meios à sociedade para combater práticas de corrupção, evitar o mal uso do dinheiro público, impor a transparência das contas públicas e estimular

8. Idem, p. 115.

9. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Op. cit., p. 181.

10. TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 210.

a responsabilização de agentes públicos que andam mal na utilização do erário¹¹.

Exsurge do texto constitucional, pois, uma compreensão de controle como capacidade de fiscalização, seja no sentido de publicização da gestão orçamentária, seja no sentido de correção de ilicitudes e penalização dos responsáveis. A complexa gestão orçamentário-financeiro das contas públicas e a inserção direta e indireta do Estado na atividade econômica revelam assim dois sentidos de controle: uma acepção fraca, como cognoscibilidade das contas públicas, e outra forte, como revisibilidade dos atos administrativos que envolvam o âmbito orçamentário-financeiro da atividade estatal.

Quanto à acepção fraca, veja-se que é atribuição constitucional do Tribunal de Contas fornecer auxílio não apenas ao Legislativo, mas também ao Executivo, ao Judiciário e à sociedade, na fiscalização da Administração pública, ou seja, no exercício do controle externo sobre a Administração através da publicização das contas públicas e do apontamento técnico de eventuais incongruências ou decisões ineficientes economicamente. Nesses casos, o parâmetro de controle não é a legalidade, mas a legitimidade e a economicidade, aspectos eleitos pela Constituição no artigo 70 para servirem de critério no exame contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. A propósito, cabe esclarecer, ainda que brevemente, que legitimidade pode ser entendida como adequação aos princípios orçamentários¹² e à existência de uma razão de ser para o ato, enquanto economicidade diz respeito ao melhor desempenho da Administração em termos de recursos utilizados e ganho obtido¹³, isto é, um princípio da eficiência no campo orçamentário.

Ao exercer atividades, por exemplo, de prestação de informações sobre fiscalização, contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias (artigo 71, VII), o que se observa não é um controle no sentido de anulabilidade ou mesmo de vinculatividade, mas de acordo com uma pretensão de explicitação de eventuais inconsistências, de mero exame crítico, de fiscalização em um sentido fraco ou “técnico-opinativo”¹⁴.

Em resumo, o sentido fraco de controle diz respeito às atividades do Tribunal de Contas cujas decisões sejam carentes de vinculatividade, tendo como parâmetros a legitimidade e a economicidade.

A Constituição apresenta ainda uma segunda acepção de controle, de viés forte: no exame de legalidade das contas públicas – na análise da correção do uso do dinheiro público pelos Chefes dos Poderes Legislativo e Judiciário e dos demais administradores públicos, por exemplo – a competência atribuída ao Tribunal de Contas é de “julgá-las”, nos termos do artigo 71, II. Esse sentido forte de controle tem função de comando. É um ato de

11. *Idem*, p. 211.

12. MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. Op. cit., p. 131.

13. *Idem*.

14. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Op. cit., p. 200.

comando¹⁵ dotado de cunho coercitivo, cujo parâmetro de controle cinge-se à legalidade.

No mesmo compasso, o inciso III do artigo 71 da Constituição incumbe ao Tribunal de Contas a apreciação da “legalidade dos atos de admissão de pessoal”, ou seja, não é atribuição da corte eventual avaliação acerca da escolha política da contratação, se esta é compatível em termos de economicidade e de legitimidade. O único critério de avaliação é a legalidade, cuja vulneração autoriza o Tribunal de Contas a determinar a revisão do ato.

Veja-se ainda o inciso IX do mesmo dispositivo constitucional, que outorga ao Tribunal de Contas o poder-dever de fixar prazo para órgão ou entidade adequar-se ao “exato cumprimento da lei” e, como se não bastasse, “se verificada ilegalidade”, quedando o enunciado em tautologia que, nada obstante, corrobora a exclusão dos critérios de economicidade e legitimidade das hipóteses capazes de ensejar a revisão do ato administrativo.

Do sentido forte de controle decorre justamente a competência do Tribunal de Contas para imputar débitos e aplicar multas em caso de ilegalidade ou irregularidade de contas, como se conclui da previsão do inciso VIII do artigo 71 da Constituição.

Essa diferenciação de intensidade de controle de acordo com critérios próprios é razoável quando sopesadas as particularidades inerentes à Administração: não necessariamente uma política pública que não observe a economicidade pode ser considerada lesiva ao interesse público, na medida em que pode estar voltada para a consecução de outros fins igualmente válidos¹⁶. Conforme exemplificado na segunda parte do artigo, a Administração não está adstrita à escolha mais eficiente na fixação de tarifas de transporte público caso contemple com essa medida uma estratégia de política mais ampla e tenha por pretensão alcançar outros objetivos públicos relevantes. O limite dessa liberdade do gestor reside na legalidade¹⁷.

A concomitância dessas duas acepções de controle na Constituição é exemplificada pelo acórdão exarado na ADI 849-8 MT¹⁸, na qual o Supremo Tribunal Federal deferiu liminar para suspensão de Emenda Constitucional à Constituição do Estado do Mato Grosso que acrescia a apreciação das contas da Mesa da Assembleia Legislativa ao mesmo tipo de controle incidente sobre as contas do Governador do Estado. Tinha a seguinte redação o artigo constitucional já alterado:

Art. 47 O Controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

15. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Op. cit., p. 184.

16. GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de agências reguladoras. Op. cit., p. 233.

17. FRANÇA, Phillip Gil. O controle da administração pública e sua efetividade no estado contemporâneo. In: *Interesse Público*, vol. 9, n. 43, jun, 2007, p. 179.

18. ADI 849, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 11/02/1999, DJ 23-04-1999 PP-00001 EMENT VOL-01947-01 PP-00043.

I. Apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, e pela Mesa da Assembléia Legislativa, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento e enviado à Assembléia Legislativa para julgamento.

O STF entendeu inconstitucional a alteração do tipo de controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre os gestores públicos vinculados ao Poder Legislativo, uma vez que configurava, na realidade, uma alteração da competência do Tribunal de Contas estadual, cujo controle em sentido forte seria substituído pelo fraco sobre as contas do Chefe do parlamento, conflitando assim com a previsão do artigo 71, II, da Constituição federal.

Em outras palavras, o constituinte derivado não pode alterar o tipo de controle exercido pelo Tribunal de Contas sobre as contas dos gestores públicos, fato que explicita uma diferença substancial entre as acepções forte e fraca do controle exercido pelas cortes de contas.

Em resumo, pode-se falar em controle de dois modos (ou naturezas): como cognição – ou seja, em sentido fraco, como atividade meramente opinativa, cujos critérios são a legitimidade e a economicidade – e como revisão – ou seja, em sentido forte, como atividade revisora de cunho vinculante e tendo como parâmetro exclusivo a legalidade).

Cabe ressaltar, todavia, o exame das contas do Chefe do Executivo pelo Tribunal de Contas, o qual goza de regramento diferenciado a teor do disposto no inciso I do artigo 71 da Constituição¹⁹. Nessa hipótese, tem-se a fiscalização das contas sob o critério da legalidade, entretanto o controle exercido resulta em um “parecer prévio”, desprovido de vinculatividade, de modo que, ainda que o Tribunal de Contas exerça as suas funções de controle externo sob o prisma da legalidade na apreciação das contas do Presidente da República, o faz em sentido fraco por força de expressa previsão constitucional, tendo em vista o caráter fortemente político concernente à aprovação das contas prestadas pelo Chefe do Executivo.

2.3 Alcance do Controle: Legalidade, Legitimidade e Economicidade

Elaborado um conceito de controle de acordo com os seus modos de exercício, resta ainda averiguar qual a medida desse controle, ou seja, analisar a “verticalidade” do exame incidente sobre os atos dos gestores públicos, o que servirá para definir os limites das decisões do Tribunal de Contas em face dos órgãos da Administração. Em outras palavras, cumpre indagar se o Tribunal pode tocar o cerne da decisão administrativa – examinar a sua motivação – ou se deve ater-se a questões mais periféricas em relação ao núcleo de vontade subjacente ao ato administrativo.

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

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento”.

No controle dos atos administrativos pelo Tribunal de Contas sob o aspecto da legalidade, é pressuposto necessário fixar qual o tipo de legalidade de que se trata. Dos artigos 70 e 71 da Constituição, conclui-se que cabe à corte de contas a análise contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos atos administrativos. Ainda que esse objeto envolva múltiplas perspectivas de avaliação do ato administrativo, observa-se de imediato a sua restrição ao controle de ordem orçamentário-financeiro em sentido amplo.

Com efeito, a competência do Tribunal de Contas – e, por conseguinte, o alcance das suas decisões – envolve a legalidade como regra, não como princípio²⁰, e apenas nas matérias envolvendo aspectos orçamentário-financeiros. O exame de legalidade dá-se sobre a forma no sentido de exame de adequação ao ordenamento jurídico restrito ao “modo” de se fazer e não sobre “o que” fazer.

Tal conclusão coaduna-se com o enunciado da Súmula 347 do STF²¹, cuja autorização para o exame de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas não implica a equiparação do seu controle de adequação dos atos administrativos à Constituição àquele exercido pelo Poder Judiciário, mas se cinge à estrita validade da norma, ou seja, sem adentrar em questões de cunho, por exemplo, principiológico envolvendo o mérito da decisão administrativa.

Com efeito, não é dado ao Tribunal de Contas invadir o mérito da decisão do administrador, o que implica em reconhecer que o exame de legalidade realizado pela corte de Contas deve ser considerado formal, pois leva em conta apenas a compatibilidade genérica da interpretação adotada a partir da lei com o texto constitucional e dos atos infralegais com o texto legal, de modo a subtrair-se de indagações acerca da “melhor interpretação” ou daquela mais condizente com princípios constitucionais que eventualmente poderiam ser convocados para privilegiar determinado resultado interpretativo em detrimento das demais interpretações possíveis²².

Nesse compasso, considerando o dispositivo em que inserido na Constituição e a sua compatibilização com a integralidade do sistema constitucional, a interpretação do termo “legalidade” no que se refere à competência do Tribunal de Contas outorga-lhe tão somente a função de controlar as contas públicas em termos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, isto é, se em determinado município, por exemplo, os recursos destinados à construção de escolas foi de fato aplicado, se havia previsão orçamentária, se não houve superfaturamento entre outros vícios.

20. Sobre a diferenciação das normas entre regras, princípios e postulados, adota-se a perspectiva analítica desenvolvida por Humberto Ávila (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014).

21. “O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público”.

22. GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e Argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011, p. 59.

No entanto, o mérito da despesa administrativa – se seria melhor construir escolas em relação a hospitais – escapa do âmbito de controle do Tribunal de Contas, sob pena de afronta ao princípio da separação dos poderes. Do contrário, todo e qualquer ato administrativo envolvendo a escolha por uma política pública ou por uma estratégia de ação governamental teria de ter a sua legalidade avaliada pelo Tribunal de Contas não apenas no sentido de correta aplicação dos recursos, da existência de caixa suficiente ou do respeito aos procedimentos legais para o dispêndio, mas também em relação à oportunidade e à conveniência da despesa pública, excluindo integralmente o âmbito da reserva de discricionariedade do administrador.

Por outro lado, sob os parâmetros da legitimidade e da economicidade, o controle em sentido fraco, pode-se cogitar de uma análise mais exaustiva, mais exauriente do ato administrativo. Ao realizar uma auditoria, o Tribunal de Contas pode, por exemplo, sugerir alternativas, fazer recomendações, propor melhorias que tornem a Administração pública mais eficiente. Nesse caso, haverá sim uma avaliação do mérito de políticas públicas estrategicamente adotadas pelo gestor²³, imiscuindo-se, ainda que sem vinculatividade, no exame da oportunidade e da conveniência do ato administrativo controlado.

Não se verifica nessa hipótese um tipo de atuação pautada no “cumprimento da legislação substantiva, mas sim uma avaliação de performance da entidade”²⁴, de modo que o mérito do ato do administrador no exercício da atividade de cunho discricionário será objeto de análise, ainda que não se sujeite à revisão.

Portanto, o controle procedido pelo Tribunal de Contas, a partir da legalidade volta-se ao meio, não lhe cabendo apreciar o fim propriamente dito, ou seja, diz respeito à adequada relação entre meio e fim, à legalidade formal do seu exercício, enquanto que o controle a partir da legitimidade e da economicidade pode adentrar ao âmago da decisão administrativa, contudo sem capacidade para alterá-la.

3 | LIMITES EXTERNOS DO CONTROLE PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Estabelecidos os pressupostos teóricos do presente estudo, cumpre analisar algumas hipóteses de conflito de competência entre o Tribunal de Contas e outros órgãos e métodos de controle, de modo a apreender a racionalidade subjacente ao texto constitucional que orienta a jurisprudência e, afinal, aferir se de fato é razoável entender que o limite do controle exercido pelo Tribunal de Contas é vinculante com base na legalidade em sentido formal e técnico-opinativo com base na legitimidade e na economicidade.

23. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 212.

24. SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Op. cit., p. 188.

3.1 Conselhos de Fiscalização Profissional

Hipótese limítrofe no que se refere à competência do Tribunal de Contas corresponde ao controle sobre as contas dos Conselhos de Fiscalização Profissional: qual o limite das decisões da corte de contas sobre matérias envolvendo essas autarquias, isto é, o Tribunal pode avaliar – e se pode, em que medida – a destinação dos recursos desses órgãos mantidos e administrados pelos próprios profissionais das respectivas áreas.

Preliminarmente, é válido destacar que os Conselhos de Fiscalização Profissional são autarquias federais encarregadas de função tipicamente pública concernente à fiscalização do exercício profissional. Por isso, compõem a Administração pública indireta, estando na esfera de competência do Tribunal de Contas da União, a teor do disposto no artigo 71, II e IV, da Constituição²⁵. Ademais, as contribuições para os conselhos profissionais, sua principal receita, têm natureza tributária²⁶ (artigo 149, *caput*, da Constituição), o que corrobora com a sua submissão ao controle externo do Tribunal de Contas com supedâneo no dispositivo legal mencionado.

Isso posto, não remanescem maiores controvérsias quanto ao poder de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas sobre os conselhos profissionais. Por outro lado, a indagação quanto à intensidade e aos critérios de controle permanecem: a fiscalização das contas desses órgãos dotados de plena autonomia inclui o mérito das suas decisões e atos a partir do exame da sua legalidade, legitimidade e economicidade?

Por serem voltados à fiscalização das categorias profissionais e serem por elas administrados, os Conselhos de Fiscalização Profissional gozam de significativa autonomia orçamentário-financeira, cuja baliza encontra-se exclusivamente na legalidade em sentido formal. Isso significa que o mérito dos atos e decisões administrativas dos conselhos não estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas, ou seja, garante-se ao gestor desses órgãos espaço de liberdade, restrito às balizas legais, para direcionar os recursos oriundos das contribuições dos profissionais sem que o mérito dessa destinação seja passível de revisão pelo Tribunal de Contas. Desse modo, o controle externo executado pela corte pode ser considerado “forte” tão somente quando vulnerada a legalidade.

Nesse sentido, o próprio Tribunal de Contas da União reconhece que não cabe a ele senão o controle externo financeiro desses órgãos. A título de exemplo, no acórdão nº 022.419/2008-6 do TCU²⁷, em que houve denúncia contra o Presidente do CREMERS pelo uso de recursos do Conselho para fins “eleitoreiros”, restou claro o entendimento de que

25. Nesse sentido, elucidativo o acórdão exarado no Mandado de Segurança 22.643, da relatoria do Ministro Moreira Alves. (MS 22643, Relator: Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 06/08/1998, DJ 04-12-1998).

26. PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 252.

27. Processo 022.419/2008-6, acórdão nº 1167/2009, Relator Min. André Carvalho, Plenário, julgado em 27/05/2009, disponível em <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20091009/022-419-2008-6.doc>, último acesso em 26/01/2016.

a corte de contas não detém competência para avaliar o interesse e a oportunidade dos atos dos gestores dos conselhos profissionais em relação aos propósitos que a instituição visa a promover, pois o controle finalístico não é sua atribuição, podendo-se, a nosso ver, cogitar da possibilidade de fazê-lo apenas em caráter de publicização e sem força revisora das contas. São os termos da decisão referida:

Cabe registrar que, embora os conselhos de fiscalização profissional tenham natureza autárquica *sui generis*, o TCU não pode realizar todo e qualquer tipo de controle sobre eles. Não realiza, por exemplo, controle administrativo sobre os atos dessas entidades, exercendo tão-somente controle externo financeiro sobre a aplicação dos recursos públicos, em auxílio ao Congresso Nacional [...].

5. Sendo assim, noto que a ação do Conselho Regional de Medicina do Rio Grande do Sul – CREMERS situa-se no plano do controle administrativo finalístico atribuível legalmente ao ministério supervisor, fugindo ao controle externo financeiro que é atribuído constitucional e legalmente ao TCU.

6. Logo, diante das peculiaridades do presente caso, entendo que a proposta sugerida pela unidade técnica mostra-se inadequada, até porque não cabe ao TCU definir quais atos a entidade deve praticar ou não para a boa consecução de suas finalidades institucionais e para a defesa de seus interesses. Tal mister incumbiria, conforme o caso, ao ministério supervisor da área, a quem compete o exercício do controle administrativo finalístico.

No caso em apreço, a corte decidiu pelo arquivamento da denúncia, uma vez que se julgou incompetente para o controle do mérito da destinação atribuída aos recursos do órgão, o que foi denominado pela decisão supracitada de “controle administrativo finalístico”.

De outra banda, no controle sob o aspecto da legalidade, as decisões do Tribunal de Contas são dotadas de força revisora. A violação à lei é fato bastante para que a corte exerça seu controle em sentido forte, determinando a adequação da situação à lei e responsabilizando os responsáveis pelo ato ilegal. Ilustrativa nesse sentido é a decisão do STF exarada no MS 26.149²⁸, em que o Supremo entendeu constitucional o ato do Tribunal de Contas da União que impôs ao Conselho Federal de Odontologia a realização de concurso público para o preenchimento dos seus quadros.

Nesse caso, o Tribunal de Contas exerceu controle em sentido forte, tendo em vista que o administrador estava incorrendo em ilegalidade – ou melhor, no caso, em inconstitucionalidade, dada a violação ao disposto no artigo 37, II. Veja-se que a decisão do TCU foi bastante pormenorizada, pois além da genérica determinação de contratação de pessoal através de concurso, o Tribunal estabeleceu prazo de 180 dias para tanto, bem

28. AgReg MS 26.149, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16/09/2014, DJ 11-11-2014.

como determinou a dispensa dos funcionários contratados após determinada data.

O Supremo Tribunal Federal admitiu assim que o Tribunal de Contas revisasse ilegalidade perpetrada por gestor público concernente à forma de contratação de funcionários para a autarquia. Não foi avaliado o mérito da decisão do administrador, mas tão somente a sua consonância formal com a legalidade, hipótese em que o Tribunal de Contas exerce seu poder-dever de controle em sentido forte, ou seja, como revisão.

3.2 Agências Reguladoras

Instituídas no final da década de 1990 e no início dos anos 2000, as agências reguladoras são, em apertada síntese, autarquias especiais – gozando assim de maior autonomia em relação ao Governo – voltadas à regulamentação de campos específicos da economia através do exercício do poder de polícia próprio do Poder Executivo. Podem ser distinguidas entre aquelas que cuidam de serviços públicos delegados, concedidos ou permitidos e aquelas que se ocupam da regulação de atividade econômica privada²⁹. A intenção do legislador era conferir às agências reguladoras competência para regulamentar e fiscalizar ramos específicos da atividade econômica de forma mais estável e técnica, alheias a pressões políticas circunstanciais, dotando-as de quadro funcional especializado e com maior proximidade com os agentes do setor econômico correspondente, além de vedar a revisão das suas decisões pelo Poder Executivo³⁰. São regidas pela Lei nº 9.986 de 2000 e pelos respectivos diplomas legais constitutivos.

No exercício de suas atribuições, cabe às agências, por exemplo, a fixação de tarifas incidentes sobre atividade econômica e de preço mínimo em determinados processos licitatórios, questões intrinsecamente vinculadas ao campo orçamentário-financeiro da atividade pública³¹. Nesse caso, é de se questionar a competência do Tribunal de Contas para controlar esses atos administrativos emanados das agências reguladoras e, caso seja sua atribuição, quais os limites desse controle.

Quanto à sua sujeição ao controle externo, em que pese a autonomia conferida às agências reguladoras, os seus atos não escapam ao crivo do Tribunal de Contas, na medida em que compõem a Administração pública federal, submetendo-se assim à hipótese do inciso II do artigo 71 da Constituição.

A controvérsia reside, porém, no alcance do controle que lhe compete, isto é, se o Tribunal de Contas deve controlar não apenas a gestão dos recursos conferidos às agências reguladoras, mas também o mérito dos atos e das decisões por elas emanados, inclusive para fins de sua revisão³². Veja-se que os atos administrativos oriundos das

29. COUTO E SILVA, Almiro. *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 288.

30. COUTO E SILVA, Almiro. *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. Op. cit., p. 290.

31. GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de agências reguladoras. Op. cit., p. 231.

32. GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de

agências reguladoras são reflexo do poder de polícia delegado pelo Poder Executivo e, reitera-se, implicam por vezes em consequências diretas na seara orçamentário-financeira da Administração pública.

Diante da questão, não se vislumbra melhor alternativa senão reconhecer a limitação da competência coercitiva do Tribunal de Contas no exame da legalidade dos atos das agências reguladoras, o que não inviabiliza a análise do próprio mérito dos atos emanados pelos referidos órgãos, mas tão somente em caráter técnico-opinativo. Nesse compasso, não há dúvidas de que a legalidade é critério cujo controle é imperativo ao Tribunal de Contas, conforme determina expressamente o artigo 71, IX, da Constituição.

Todavia, tal aceção forte de controle não pode ser aplicada a questões técnico-opinativas, nas quais não há violação à legalidade. O que se verifica, nessas hipóteses, é a existência de alternativas igualmente válidas, cuja diferença reside em opções técnicas ou mesmo políticas, no sentido de escolhas voltadas a garantir, por exemplo, objetivos de mais longo prazo ou que englobem a realização de fins não intrinsecamente vinculados ao cerne da questão. Em outros termos: o mérito da decisão administrativa das agências reguladoras envolve estratégias de ação que não necessariamente devem primar pela economicidade ou pela legitimidade em um primeiro momento, visto que são órgãos dotados de objetivos regulatórios particulares, como a qualidade dos serviços prestados, o fomento à concorrência e a universalização dos serviços³³.

O próprio Tribunal de Contas tem adotado postura nesse sentido, reconhecendo que o exame por ele exercido não se dá sobre o mérito, ao menos não em caráter coercitivo, como se conclui da decisão do Plenário do TCU exarada no processo nº 003.183/2006-1³⁴, envolvendo a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em que a própria corte de contas operou uma espécie de *self restraint* referindo o seguinte:

[...] o TCU decidiu somente ser cabível a adoção de determinações em caso de atos vinculados. Sempre que a lei e o regulamento abre campo para a deliberação autônoma do ente regulador, e não se caracterizem ilegalidades nas decisões das agências reguladoras, o Tribunal somente lhes endereça recomendações, respeitando-lhes inclusive a faculdade de avaliar a oportunidade e a conveniência de adotar – ou não – as sugestões assim formalizadas. Essas recomendações, quando formuladas pelo TCU, o são em caráter de colaboração, sem qualquer vezo coercitivo, de forma a respeitar os limites de competências técnica e regulamentar que estão assegurados por lei ao ente regulador.

Não incumbe ao Tribunal de Contas, portanto, revisar decisões técnicas das agências reguladoras, tampouco ínsitas a políticas públicas a serem implementadas por

agências reguladoras. Op. cit., p. 232.

33. COUTO E SILVA, Almiro. *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. Op. cit., p. 233

34. Processo 003.183/2006-1, acórdão nº 715/2008, Relator Min. Augusto Nardes, Plenário, julgado em 23/04/2008, disponível em <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlProcesso?num=00318320061>, último acesso em 26/01/2016

elas. Tal óbice não impede a análise técnica pela corte da opção exercida pelas agências reguladoras no âmbito das suas competências, no entanto ela exerce o controle externo nesse caso apenas com o propósito de publicização da decisão administrativa, de modo a, eventualmente, sugerir alternativas mais adequadas a partir dos seus estudos técnicos, salvo quando se tratar de ato vinculado, cuja inobservância do mandamento legal implica em violação à legalidade formal e, por conseguinte, na revisibilidade do ato administrativo.

Em síntese, os atos e decisões emanados das agências reguladoras submetem-se apenas a um controle fraco pelo Tribunal de Contas, desprovido, portanto, de caráter vinculante, exceto quando o parâmetro de aferição for a legalidade formal.

3.3 Declaração de Inidoneidade

Dentre os instrumentos de controle interno da administração pública, guarda relevância para o estudo a relação entre a declaração de inidoneidade e a competência do Tribunal de Contas.

A declaração de inidoneidade é sanção aplicada no âmbito das contratações públicas prevista no artigo 87, IV, da Lei de Licitações, através da qual o contratante que descumpre total ou parcialmente contrato com a Administração tem vedada a possibilidade de licitar ou contratar com qualquer ente público enquanto durarem os motivos da punição ou até o ressarcimento do erário. Esse instrumento é de manejo exclusivo do Ministro de Estado, do Secretário Estadual ou do Secretário Municipal, conforme o caso, de acordo com o § 3º do artigo 87 do referido diploma.

Contudo, a aplicação de sanção semelhante também está prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (artigo 46 da Lei nº 8.443/92), cuja edição é anterior à Lei de 8.666/93.

Posto isso, a questão que surge diz respeito justamente à continuidade do controle que o Tribunal de Contas vem fazendo ao declarar a inidoneidade de contratante, ou melhor, a Lei Orgânica do TCU foi derogada no ponto pela Lei de Licitações, conferindo exclusividade à Administração para executar sanção dessa espécie? A solução dessa controvérsia oferece reflexões importantes para que sejam fixados os limites das decisões do Tribunal de Contas.

Primeiramente, cabe destacar que o controle exercido pelo Tribunal de Contas não é privativo. O artigo 70 da Constituição prevê a existência de controles internos à Administração que, por sua vez, devem atuar em cooperação com o Tribunal de Contas para garantir a higidez da atividade pública, a teor do disposto no artigo 74, IV, do texto constitucional.

Nesses termos, o que se observa é uma sobreposição proposital de métodos e órgãos de controle externos e internos, inexistindo uma colisão normativa que implique na incompatibilidade das regras em questão, em que pese versem sobre situações

semelhantes e lancem mão de mecanismo punitivo similar. Afinal se é estabelecido pela própria Constituição a concomitância de órgãos de controle a fiscalizar os mesmos atos, seria incongruente retirar de um deles o poder sancionatório. Não há impedimento, portanto, para que os controles externo e interno fiscalizem e sancionem determinado ato ilícito. Ademais, o fato da punição aplicada ter os mesmos efeitos é ainda mais irrelevante, pois não parece razoável distribuir as espécies de pena de forma exclusiva aos diversos órgãos de controle, ou seja, a fixação de multa pecuniária em caso de descumprimento de ordem pelo Tribunal de Contas, por exemplo, não acarreta a vedação absoluta à utilização de mecanismo similar pelos demais órgãos de controle. Pelo contrário, há pleno espaço institucional e previsão constitucional para a concomitância da competência sancionatória do controle externo e interno da Administração, inclusive por meio de sanções semelhantes.

Na Petição 3.606, julgada pelo STF em 21/09/2006³⁵, foi reconhecida essa inexistência de conflito de atribuições, de modo que o controle executado pelo Tribunal de Contas no exercício da fiscalização orçamentário-financeira inclui a cominação da declaração de inidoneidade sem que haja invasão da esfera discricionária do administrador. No caso, o Supremo Tribunal Federal procedeu a uma distinção entre o órgão de fiscalização do Ministério dos Transportes (no exercício do controle interno) e o TCU (como controle externo), pois são dotados de perspectivas distintas e cujas sanções também se revestem de caracteres diferenciados, ainda que voltados para a apreciação de uma mesma situação concreta.

Ainda segundo a decisão do STF, a atividade de controle orçamentário-financeira não se confunde com a atividade fiscalizatória do órgão de controle interno, exercendo o Tribunal de Contas sua competência “acima da Administração propriamente dita, pela ação fiscalizadora que sobre ela exerce”.

O que se conclui é que no exercício do controle forte, cujo parâmetro é a legalidade, o Tribunal de Contas pode aplicar sanção independentemente das medidas adotadas pelo gestor público em razão do mesmo fato, sem que haja por isso invasão de competência. Na atividade de controle orçamentário-financeiro, há tão somente competência concorrente entre o Tribunal de Contas e os órgãos de fiscalização interna dos entes públicos, de modo que o exercício dessa função no âmbito da própria Administração não afasta a competência da corte de contas.

4 | CONCLUSÃO

O Tribunal de Contas é encarregado pela Constituição de relevante papel na gestão pública. Cabe à corte fiscalizar a gestão do erário e descortinar a imensidão das contas públicas do Estado brasileiro ao cidadão, contribuindo para a materialização dos

35. Pet 3606 AgR, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/2006, DJ 27-10-2006.

princípios da transparência e da eficiência, assim como para a lisura do gasto público. Mesmo incontestado, a mera enunciação desses altos objetivos é insuficiente para dar-lhes efetividade. Nesses termos, afigura-se de grande relevância a tarefa de estruturar juridicamente os limites da competência do Tribunal de Contas, o que ainda merece ser realizado de forma mais exauriente pela doutrina.

Em face disso, este estudo procurou analisar os critérios normativos que pautam a atuação da corte de contas e, a partir deles, estabelecer os pressupostos necessários à fixação do alcance das decisões do Tribunal, sempre tendo em consideração a integralidade do sistema constitucional e, por isso mesmo, a convicção que a esse órgão de controle externo não é atribuída a missão de revisor absoluto da Administração, mas a já extensa competência para fiscalizar e tornar público o âmbito orçamentário-financeiro da atividade pública.

Para esse propósito, o que merece maior destaque do já exposto é a existência de diferentes graus do poder-dever de controle do Tribunal de Contas de acordo com o parâmetro de correção adotado na averiguação das contas do administrador público, seja a legalidade, a economicidade ou a legitimidade. Com efeito, definindo-se os critérios de avaliação da atividade pública, viabiliza-se a possibilidade de assentar de forma mais precisa os limites da atuação da corte de contas, afinal não é adequado equiparar uma violação à legalidade ao desrespeito à economicidade: critérios de gravidade diferente ocasionam consequências diversas segundo infere-se das próprias disposições constitucionais.

Independentemente da nomenclatura que se atribua às acepções do “controle” executado pelo Tribunal de Contas – aqui se adotou as expressões “forte” e “fraco” –, parece claro que as decisões da corte pautadas pela legalidade são vinculantes – exceto no que se refere às contas do Chefe do Executivo por expressa disposição constitucional em contrário – e não alcançam o mérito da decisão administrativa, perfazendo mero exame formal de legalidade. De outra banda, embora a corte de contas esteja autorizada a avaliar o mérito da decisão administrativa quando balizada pelas balizas da economicidade e da legitimidade, suas conclusões têm somente caráter técnico-opinativo, não revestindo-se, pois, de caráter cogente em relação ao administrador público.

Tal correlação entre profundidade do exame efetuado pela corte de contas e a revisibilidade dos atos administrativos é consentânea com o princípio da separação dos poderes, assim como garante o espaço de liberdade de que goza o administrador público. Acrescente-se ainda que a confecção de pareceres, estudos técnicos e auditorias, ainda que não vinculantes, cumprem sim papel invulgar na concretização dos direitos fundamentais, pois garantem publicidade à gestão orçamentário-financeira da Administração. A cognoscibilidade a partir da transparência das contas públicas e da sua análise técnica do mérito da decisão administrativa pelo Tribunal de Contas, inclusive com a explicitação de alternativas à opção eleita pelo gestor, é uma contribuição da maior importância para a

consolidação do Estado Democrático de Direito, na medida em que possibilita ao cidadão efetuar o seu próprio controle sobre a gestão do erário, afinal nem todas as decisões administrativas devem resumir-se a um exame de legalidade, isto é, não é desejável ou mesmo possível que todas as despesas públicas sejam vinculadas³⁶: deve remanescer espaço para que o administrador execute as políticas públicas para as quais foi eleito e o cidadão deve ter meios de aferir se aprova o modo pelo qual são realizadas.

Tanto o controle como revisão quanto o controle como publicização exercem, portanto, funções imprescindíveis no esquema institucional previsto na Constituição, não sendo demérito atribuir ao Tribunal de Contas, sob certos critérios, poder para fiscalizar sem vinculatividade.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. Argumentação jurídica e a imunidade do livro eletrônico. In: *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, nº 19. Porto Alegre, 2001.

_____. Função da ciência do direito tributário: do formalismo epistemológico ao estruturalismo argumentativo. In: *Revista Direito Tributário Atual*, nº 29. São Paulo: Dialética, 2013.

_____. *Segurança jurídica: entre permanência, mudança e realização no direito tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

_____. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz*. 2ª ed. Berlin: Duncker und Humblot, 1983.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. *Controle externo da gestão pública*. 2ª ed. Niterói: Impetus, 2007.

CHIASSONI, Pierluigi. *Tecnica dell'interpretazione giuridica*. Bologna: Il Mulino, 2007.

COUTO E SILVA, Almiro. *Conceitos fundamentais do direito no estado constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, José. Natureza das decisões do tribunal de contas. In: *Revista dos Tribunais*, vol. 631, mai, 1988.

36. BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Op. cit., p. 210.

FERRAZ, Luciano. *Controle da administração pública: elementos para a compreensão dos tribunais de contas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

_____. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas – competência normativa e devido processo legal. In: *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, n. 13, abr/mai, 2002. Disponível no endereço http://www.direitopublico.com.br/pdf_13/dialogo-juridico-13-abril-maio-2002-luciano-ferraz.pdf. Acesso em 10/11/2015.

FRANÇA, Phillip Gil. O controle da administração pública e sua efetividade no estado contemporâneo. In: *Interesse Público*, vol. 9, n. 43, jun, 2007.

GUASTINI, Riccardo. *Interpretare e argomentare*. Milano: Giuffrè, 2011.

_____. *L'interpretazione dei documenti normativi*. Milano: Giuffrè, 2004.

GONÇALVES NETO, Luiz Alonso. O controle da regulação – limites do controle do tribunal de contas aos atos de agências reguladoras. In: *Interesse Público*, vol. 9, n. 43, jun, 2007.

JACOBY, Jorge Ulysses. *Tribunais de contas do Brasil – jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LAUBÉ, Vitor Rolf. Considerações acerca da conformação constitucional do tribunal de contas. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 113, jan/mar, 1992.

LENZ, Carlos Eduardo Thompson Flores. O tribunal de contas e o poder judiciário. In: *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 238, out/dez, 2004, p. 265-281. Disponível no endereço <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44082/44755>. Acesso em 27/01/2015.

KLEINSORGE, Henrique de Paula; CARVALHO, Rachel Campos Pereira de. A cautelaridade nos tribunais de contas. In: *Revista TCEMG*, abr/jun, 2002.

MAFFINI, Rafael da Cás. *Direito administrativo*. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

_____. Atos administrativos sujeitos a registro pelos tribunais de contas e a decadência da prerrogativa anulatória da administração pública. In: *Revista Brasileira de Direito Público – RBDP*, Belo Horizonte, ano 3, n. 10, jul/set, 2005, p. 143-163.

MARANHÃO, Jarbas. Origem dos tribunais de contas: evolução do tribunal de contas no Brasil. In: *Revista de Informação Legislativa*, ano 29, n. 113, jan/mar, 1992, p. 327-330.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública pelo tribunal de contas. In: *Revista de Informação Legislativa*, vol. 27, n. 108, dez, 1990.

_____. *Controle da administração pública*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; et BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAULSEN, Leandro; VELLOSO, Andrei Pitten. *Contribuições: teoria geral, contribuições em espécie*. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

RAZ, Joseph. *O conceito de sistema jurídico: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos*. Tradução de Maria Cecília Almeida. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Competências de controle dos tribunais de contas possibilidades e limites. In: *Contratações Públicas e seu Controle*. Vol. 1. São Paulo: Malheiros, 2013.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO DIREITO

Reflexões jurídicas: Faculdade João Paulo II



Porto Alegre - RS

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

INOVAÇÃO E SUSTENTABILIDADE NO DIREITO

Reflexões jurídicas: Faculdade João Paulo II



Porto Alegre - RS

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br