

TRIBUNAIS DE CONTAS E TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO O CONSENSUALISMO NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE CONTAS

Luiz Antônio Santiago Corrêa¹

SUMÁRIO: Introdução; 1 Novos Paradigmas do Direito Administrativo; 1.1 Constitucionalização do Direito Administrativo e a Legalidade; 1.2 Administração Pública Gerencial; 1.3 Nova Abordagem da Supremacia do Interesse Público; 1.4 Confiança Legítima; 1.5 Consensualismo 2 Controle Externo e os Tribunais de Contas; 3 Direito Administrativo Sancionador e os Tribunais de Contas; 4 Termo de Ajustamento de Gestão nos Tribunais de Contas; 4.1 Fundamento Teórico; 4.2 Termo de Ajustamento de Gestão Como Instituto *Bypass*; 4.3 Desnecessidade de Legislação Específica; Considerações finais; Referências

RESUMO

O presente trabalho tratou do tema da possibilidade de aplicação do Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito da atividade de controle externo exercida pelos Tribunais de Contas, com foco no estudo no arcabouço principiológico constitucional e aplicação do consensualismo como meio de efetivação do interesse público em alternativa à aplicação de sanções típicas do processo de contas. O objetivo central do trabalho foi responder a pergunta: “qual a justificativa teórica para a possibilidade de transação por meio do ajustamento de gestão em alternativa às sanções aplicáveis pelos Tribunais de Contas aos responsáveis pela gestão de dinheiros e bens públicos?”. Adotou-se como metodologia de pesquisa o método de abordagem indutivo e o método de procedimento de análise de casos concretos e análise de conteúdo. Os objetivos específicos do trabalho foram: compreender o instituto do Termo de Ajustamento de Gestão através de uma análise principiológica e legislativa em modelos já aplicados por alguns Tribunais de Contas do país e a sua possibilidade de aplicação em substituição a sanções ordinárias aplicáveis dentro da competência finalística do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Palavras-chave: tribunais de contas; controle externo; consensualismo; termo de ajustamento de gestão;

¹ Autor: Auditor de Controle Externo – Procuradoria do Tribunal de Contas do Estado do Pará (TCE/PA), Advogado Associado no Dias & Cardoso Advogados, Mestre em Direito Empresarial Econômico pela Pontifícia Universidad Católica Argentina (UCA), Mestrando em Direito Econômico e Desenvolvimento pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), www.diaslaw.com.br, luiz.santiago@diaslaw.com.br.

ABSTRACT

The present work dealt with the theme of the possibility of application of the Management Adjustment Agreement in the scope of the external control activity exercised by the Audit Courts, focusing on the study of the constitutional principle framework and the application of consensualism as a means of enforcing the public interest as an alternative to the application of typical sanctions of the accounting process. The central objective of the work was to answer the question: "what is the theoretical justification for the possibility of transaction through management adjustment as an alternative to the sanctions applied by the Audit Courts to those responsible for the management of public money and assets? The research methodology adopted was the inductive approach method and the procedural method of case analysis and content analysis. The specific objectives of the work were: to understand the institute of the Management Adjustment Agreement through a principiologistical and legislative analysis in models already applied by some Courts of Accounts in the country and its possibility of application in replacement of ordinary sanctions applicable within the finalistic competence of the External Control exercised by Courts of Accounts.

Keywords: *audit courts; external control; consensualism; management adjustment term.*

INTRODUÇÃO

Os novos desafios enfrentados pela Administração Pública diante de uma sociedade cada vez mais dinâmica e pragmática resultam na necessidade de adequação do atuar estatal frente as inovações e mudanças de comportamento.

Sabe-se que, classicamente, os objetos do Direito Administrativo são: poder de polícia, fomento, serviço público e intervenção no domínio econômico. Soma-se a esse rol a regulação, objeto que vem ganhando força no modelo contemporâneo de Administração Pública.

É através da regulação que ganha conteúdo e contorno o desenvolvimento dos novos paradigmas do Direito Administrativo². E nesse novo modelo também se inserem o atuar do Controle Externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas dentro do seu processo de contas têm como objetivo promover a eficiência da gestão pública e evitar prejuízos ao erário. Como garantia de sua competência constitucionais, as Cortes de Contas detêm poder sancionador podendo aplicar multas, advertências, imposição de ressarcimento, etc. As consequências dessas sanções vão além do próprio objetivo principal delas, pois poderá inclusive levar a perda de função pública e suspensão de direitos políticos por força da “lei da ficha limpa”.

Ocorre que, nem sempre será mais eficaz punir o gestor por uma conduta desconforme na ordenação de despesa. É possível que dentro de um escopo consensual, se chegue a uma solução mais eficaz, a de trazer o gestor para o caminho correto, acertar as contas e promover a eficiência, sem que seja necessário punir. Tal solução seria mais rápida que um processo de contas que pode levar anos, e faria o gestor controlado faltoso desde logo se comprometer a sanar os vícios de sua gestão para evitar as eventuais punições ordinárias de um processo sancionador regular nos Tribunais de Contas.

Tendo em vista essa conjuntura em que se insere o direito administrativo sancionador no âmbito dos Tribunais de Contas objetivamos nesse estudo, com um olhar empírico sobre a questão, delinear esses novos paradigmas que balizam o direito administrativo, situando o controle externo exercido pelas Cortes de Contas e a possibilidade de se utilizar do modelo

²Sobre o tema Guimarães leciona que “No limite, como faz Marçal JUSTEN FILHO (estribado em doutrina de Giandomenico MAJONE), a emergência da ideia de regulação, dá ensejo ao surgimento de um novo tipo de Estado, chamado justamente de “Regulador”. Sendo que as características desse modelo novo (que ora está-se a chamar de Pós-Social) identificam-se com as apontadas acima, especialmente na necessidade de se rearticular a relação público/privado, buscando uma maior efetividade na implementação das missões reservadas ao Estado”. Ver em : Guimarães, Bernardo Strobel. **Da regulação como função do direito administrativo**. Dissertação de Mestrado. USP. 2007. p.53-54

consensual de solução de conflitos, por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão (TAGs) como meio juridicamente possível de consecução do interesse público em que se insere as finalidades e competências constitucionais dos Tribunais de Contas.

1. NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

1.1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E A LEGALIDADE

O Direito Administrativo, ramo de direito público, é classicamente fundado no princípio da legalidade estrita (ou legalidade administrativa) que prediz que o administrador somente pode fazer aquilo que está permitido pela lei. Contudo, a conceituação clássica do princípio da legalidade administrativa possui suas bases em períodos em que pouco diálogo havia entre valores, direito e constituição.

Isto é, o direito administrativo clássico possui raiz burocrática e formal, abstraindo-se da valoração moral ou ética e distante de outros ramos do direito. Isso se explica pelo momento histórico de seu surgimento, para romper (supostamente) com o absolutismo no qual o direito era na verdade a vontade do monarca.

Esse período de superação do absolutismo é conhecido como período das revoluções iluministas, com a preocupação de aplicação da ciência distanciada de valores subjetivos, isto é o uso da razão em vez de valores, justamente para fugir de subjetivismo que havia na vontade do rei, enraizando assim o “nascimento” do direito administrativo em formalismo da era positivista.

Dessa forma, falar em legalidade administrativa clássica é diferente de se falar em legalidade administrativa hoje em dia, principalmente após a segunda guerra mundial período em que inúmeras atrocidades foram feitas com base na aplicação formal e literal da lei, despida de moral e ética, ganhando força assim o fenômeno jurídico do Neoconstitucionalismo.

Neoconstitucionalismo é um movimento jus-filosófico que, em síntese, reaproxima o direito da moral, bem como reconhece a supremacia axiológica da Constituição (em constituições escritas e rígidas, como a CRFB/1988). Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição passa ao centro do ordenamento jurídico, emanando seus valores a todos os ramos do direito, num processo que a doutrina denominou de constitucionalização do direito.

Logo, o Direito Administrativo passou por uma releitura valorativa, devendo ser interpretado em conformidade a todos os valores e princípios defendidos pela Constituição

Federal. Assim, a legalidade administrativa já não pode ser entendida tão somente como o permissivo legal para prática de determinada conduta pela Administração Pública, mas sim como o permissivo da lei e do ordenamento jurídico para prática de determinada conduta.

Em razão disso, a doutrina administrativista moderna vem tratando o princípio da legalidade, dentro desta nova dogmática, com uma readequação, agora denominando-o de princípio da juridicidade, pelo qual não basta mais para o Administrador Público fazer somente o que a lei permite, a Administração Pública deve atuar quando a lei e o direito, entendido aqui princípios e valores constitucionais, permitirem.

A lei deixa hoje de ocupar o centro do ordenamento jurídico para dar lugar à Constituição. O reconhecimento da força normativa das normas constitucionais, especialmente dos princípios constitucionais, e a pluralidade típica das sociedades democráticas modernas (ocidentais) exigem do Estado o respeito ao Direito como um todo e não apenas à lei, produto formal do Poder Legislativo. Como consequência dessa crescente importância do papel do Estado na efetivação das normas constitucionais e na ponderação dos interesses em jogo, reforça-se a necessidade de efetivação de instrumentos democráticos e de legitimação da atuação da Administração Pública. (OLIVEIRA, 2007, p.13-14)

Dentro desse novo parâmetro de valor do Direito, e sendo a Constituição Federal uma constituição democrática que presa pela dignidade da vida humana, sendo essa uma cláusula geral do ordenamento jurídico, o Direito passou pelo que se chama de repersonalização, retornando ao centro de tutela a pessoa humana, afastando-se do formalismo passado, reestruturando sua tábua axiológica.

1.2. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Assim como na transição de um direito administrativo legalista para um direito administrativo neoconstitucional, a gestão da coisa pública também passou por uma mudança em sua estruturação metodológica.

Antes a Administração Pública se baseava na própria existência do Estado para manter e gerir a coisa pública, na sua autossustentabilidade; ou ainda, mais remotamente, como patrimônio do Monarca, servindo a sua satisfação.

Sobre essa transição leciona Diogo de Figueiredo leciona:

Em consequência dessa mudança, O Estado não administra nem, como no passado remoto, para o Rei e para seus áulicos, nem, como no passado recente, para o próprio Estado e sua *nomenklatura*: muda o enfoque e *passa a administrar para o cidadão, e apenas para ele*, os interesses públicos que lhe são confiados pela ordem jurídica (MOREIRA NETO, 2018, p. 123)

Atualmente, ainda que haja resquícios do passado, o foco é o cidadão. A Administração Pública gerencial deve ser eficiente na gestão da coisa pública primeiro porque o centro da proteção constitucional é a pessoa humana (repersonalização do direito), segundo porque o cidadão é o titular da coisa pública e o gestor público é administrador de coisa alheia (indisponibilidade do interesse público).

No contexto brasileiro podemos dizer que, ainda que teoricamente se possa imputar o início da administração pública gerencial a momento anterior, normativamente, é com a Emenda Constitucional nº 19/1998 que se estabelece um marco de transformação da administração pública burocrática para a gerencial (MOREIRA NETO, 2018, p. 128).

1.3. NOVA ABORDAGEM DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Considerado pelos autores clássicos um dos pilares do regime jurídico Administrativo o princípio da Supremacia do Interesse Público vem passando por diversas críticas teóricas e metodológicas diante do atual cenário jurídico constitucional.

Conceitualmente, o princípio em comento já pressupõe que que diante da colisão entre interesse público e interesse privado, o primeiro deve prevalecer. E, para os autores que o defendem, ele fundamenta as diversas prerrogativas da Administração Pública sobre o particular dentro do ordenamento jurídico.

Contudo, da análise de estudos da lavra de Humberto Ávila e Gustavo Binembojm³ podemos dizer que tal entendimento encontra diversos problemas conceituais e dogmáticos, O primeiro seria o de delimitar o que seria interesse público; o segundo seria o da deslegitimação automática de interesses privados legítimos e, inclusive, constitucionalmente protegidos; o terceiro, a impossibilidade de ponderação de interesses entre colisão com outros princípios; e o quarto, decorrente do último, a impossibilidade de aplicação dos princípios instrumentais da proporcionalidade e razoabilidade na sua aplicação.

Concluimos portanto que no atual modelo metodológico constitucional do direito administrativo, mais adequado seria a utilização da ponderação de interesses, com base na

³ Ver em: AVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**. Salvador: Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, nº 11. 2007; e BINENBOJM, Gustavo. **Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um novo paradigma para o Direito Administrativo**. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesses públicos versus Interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

aplicação dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade quando da colisão de interesses, sejam esses públicos ou privados, não se podendo colocar, a priori, o interesse o público, acima do privado automaticamente, já que o privado, muitas das vezes poderá ser mais legítimo e adequado com a satisfação dos valores constitucionais do que o público, e, portanto, a prevalência de um ou de outro deve se dar ponderadamente no caso concreto.

1.4. CONFIANÇA LEGÍTIMA

O princípio da proteção da confiança ou da confiança legítima, de origem alemã, assume no atual estágio do direito administrativo brasileiro grande importância. Tal princípio é um espectro subjetivo decorrente do princípio constitucional da segurança jurídica, e que, em síntese, resguarda a justa e legítima expectativa que a Administração Pública gerou no particular.

Isto é, não pode o Estado de Direito atuar contrário as justas expectativas que ele mesmo cria no administrado através de sua atuação. Nada mais justo que o Estado, em respeito a juridicidade, seja coerente com os próprios atos. Daí portanto também se pode extrair a teoria dos atos próprios dentro do Direito Administrativo (*venire contra factum próprio*)

Importância ainda maior ganhou o princípio com a recente reforma da lei de introdução as normas do direito brasileiro que positivou no artigo 23 e 24 cláusulas gerais de aplicação da confiança legítima no âmbito do Poder Público.

1.5. CONSENSUALISMO

Por último, dentro desse novo modelo de direito administrativo, no qual não se pode falar em superior interesse público sobre o privado sem análise do caso concreto, abrem-se as portas do diálogo entre administrador e administrado.

Se a Administração Pública gerencial tem foco no cidadão, e este é o centro de proteção da tutela constitucional na sua dignidade humana, titular da coisa pública e destinatário final da atuação estatal, nada mais condizente com este regime do que a relação consensual e dialógica entre ambos.

Odete Medauar sobre a consensualidade assim leciona.

A atividade de consenso-negociação entre Poder Público e particulares, mesmo informal, passa a assumir papel importante no processo de identificação de interesses

públicos e privados, tutelados pela Administração. Esta não mais detém exclusividade no estabelecimento do interesse público; a discricionariedade se reduz, atenua-se a prática de imposição unilateral e autoritária de decisões. A Administração volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade. A Administração passa a ter atividade de mediação para dirimir e compor conflitos de interesses entre várias partes ou entre estas e a Administração. Daí decorre um novo modo de agir, não mais centrado sobre o ato como instrumento exclusivo de definição e atendimento do interesse público, mas como atividade aberta à colaboração dos indivíduos. Passa a ter relevo o momento do consenso e da participação (MEDAUAR, 2017, p.210)

Destaca-se que a dialeticidade entre administrador e administrado é caminho natural num ambiente onde a supremacia do interesse público é desconstruída e o a administração se despe de determinadas prerrogativas para conversar em pé de igualdade com o particular.

Abre-se assim a porta da negociação e transação entre Administração e particular de forma a superar o modelo clássico de separação entre direito público primário e secundário.

2. CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

Se o Estado democrático de direito é um Estado que se submete ao seu próprio regramento instituído e se a República é fundada em responsabilidade do governante, nada mais lógico do que controlar os atos daqueles que exercem o poder e cuidam da coisa pública. Desta forma, como assevera Valdecir Pascoal (2010, p.135), o princípio do controle é corolário do princípio republicano.

Vários podem ser o tipo do controle, podendo ser interno, externo, finalístico, supervisional, etc. Nos preocuparemos aqui de nos ater ao controle externo realizado pelos Tribunais de Contas.

Controle externo é o controle exercido por órgão estranho a estrutura a ser controlada. O órgão que realiza o controle não possui ligação de hierarquia com o controlado, possuindo equidistância técnica para exercer sua função.

Nesse sentido nos valem da explicação de Evandro Guerra (2005).

O controle externo é aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a Administração Pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outro. (GUERRA, 2005, p.101)

Muito embora o legislativo quem detenha a titularidade do controle externo, por ser um órgão político, o Constituinte optou por outorgar aos Tribunais de Contas a materialização

técnica desse controle. Dentro desse esquema organizacional, encontramos no art. 70 da CRFB a cláusula geral de atuação dos Tribunais de Contas em seu papel institucional, ainda que, a priori, o titular de tal controle seja o Legislativo.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Dentro desse modelo constitucional então outorgou diversas competências aos Tribunais de Contas.

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;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

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

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Certo que o modelo de controle realizado pelos Tribunais de Contas não é inovação da Carta de 1988, já que o Tribunal de Contas da União teve sua normatização definida ainda na Constituição de 1891, tendo sua instalação definitiva em 1893 graças aos esforços de Inocêncio Serzedêllo Corrêa, Ministro da Fazenda de Floriano Peixoto, primeiro presidente do Brasil (ARAÚJO; SOARES, 2016, p.220).

De lá para cá o modelo não só se solidificou como espelhou a criação de seus congêneres Estaduais e o do Distrito Federal, além dos Tribunais de Contas dos Municípios (este último sendo órgão de instituição opcional pela CRFB/1988, existindo hoje somente nos estados do Pará, Bahia e Goiás) e Tribunais de Contas Municipais (extintos pela CRFB/1988, mantidos os que existiam à época, nos municípios de São Paulo e no Rio de Janeiro).

2.2.NATUREZA JURÍDICA E COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Os Tribunais de Contas são órgãos autônomos de estatura constitucional, possuindo independência administrativa e orçamentária. Muito embora a norma do artigo 71 da CRFB/1988 indique que o controle externo é de titularidade do Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas, isto não os torna um órgão subordinado.

A sua posição na estrutura administrativa faz com que se tenha dificuldade para encaixá-lo dentro da repartição dos poderes, de sorte que alguns doutrinadores optam por colocá-los fora da tripartição clássica dos poderes, tal como alguns fazem com o Ministério Público.

Contudo, a maioria da doutrina o posiciona dentro do Poder Legislativo por uma questão orçamentária, já que é do orçamento deste Poder que vem os recursos para custeio dos Tribunais de Contas e, ainda, pela sua posição normativa topográfica na CRFB/88, tendo em vista que se encontra inserido dentro do Capítulo I, Título IV que trata do Poder Legislativo⁴.

3. O DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Estado Democrático de Direito para consecução de seus objetivos necessita conformar a conduta do cidadão na busca pelas finalidades legítimas constitucionais. Ocorre que, o cidadão nem sempre aceita determinadas prescrições estatais ou, em vias de atender um interesse puramente particular escolhe por não atender determinações estatais legítimas. De sorte que, ao cometer um desvio administrativo, impedindo a satisfação de questões públicas, abre-se caminho à sanção administrativa, despertando o *jus puniendi* estatal.

Nessa esteira Alice Voronoff (2018, p.129) leciona que “*as sanções administrativas devem ser vistas como instrumentos regulatórios voltados a assegurar a conformidade do comportamento dos administrados, com vista à realização de finalidades de interesse público reconhecidas pelo ordenamento jurídico*”

Contudo, esse poder de punir, o *jus puniendi* estatal, encontra limites na própria ordem jurídica que legitima sua existência. Isto é, um *jus puniendi* sem limites seria arbitrariedade e não se legitimaria dentro do esboço constitucional que rege a ordem democrática de direito. Assim, pode-se dizer que o poder sancionador do Estado só é legítimo quando exercido dentro de uma autocontenção que legitima e limita a própria existência do Estado.

Nesse sentido, Diogo de Figueiredo e Flávio Garcia (2012) lecionam:

O Estado democrático de Direito se assenta como princípio fundamental da Constituição Federal de 1988 e exprime a inextricável submissão que se quer do Estado: à vontade do povo e à vontade da ordem jurídica.

Como se sabe, com o advento do Estado de Direito, as normas de Direito Público explicitaram sua dupla função: a de limitar e controlar o poder do Estado, de modo a coibir os excessos e desvios praticados no exercício do poder e controles impostos pela legítima expressão jurídica da vontade do povo.

⁴ Sobre o tema “O tribunal de Contas é um órgão constitucional dotado de autonomia administrativa e financeira, sem qualquer subordinação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Embora as competências dos Tribunais de Contas estejam constitucionalmente inseridas no Capítulo I do Título IV, dedicado ao Poder Legislativo, esse fato não enseja uma interpretação no sentido de que haja qualquer subordinação administrativa ao parlamento” ver em: . PASCOAL, Valdeci. **Direito Financeiro e Controle Externo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015.p. 143.

Com resultado da feliz confluência de sucessivas etapas históricas do aperfeiçoamento convergente da noção original de Estado de Direito, avançou-se contemporaneamente para o conceito de Estado Democrático de Direito, que, ao agregar o esquecido elemento da legitimidade, subordinou a ação estatal ao atendimento do interesse público, bem como a inexorável observância de valores, que passaram a ser expressos como direitos fundamentais dos cidadãos. (GARCIA ; MOREIRA NETO, 2012, p.2)

Por sua vez, dentro do espectro do *jus puniendi* estatal encontramos dois grandes ramos, o do Direito Penal e o do Direito Administrativo. Tendo em vista a juridicidade que rege a matéria, ambos os ramos estão submetidos aos princípios limitadores do poder de punir, tais como devido processo legal, contraditório e ampla defesa, proporcionalidade e razoabilidade, legalidade, tipicidade, segurança jurídica, entre outros. Cada ramo com suas adaptações e peculiaridades respeitando seus postulados teóricos.

Certo que, a punição penal, mais gravosa, somente tem lugar de forma subsidiária. Isto é balizada pelo princípio da ofensividade e da fragmentariedade, nem todo ilícito será penal, mas poderá ser administrativo, sendo, portanto, campo de atuação do Direito Administrativo Sancionador.

É o que ocorre dentro do processo sancionador de contas que se insere dentro do Direito Administrativo Sancionador, não tendo, pois, vinculação direta com a sanção penal, já que realizado por um tribunal administrativo, com as peculiaridades a ele inerentes. Contudo, nada obsta que, no andamento do processo administrativo de contas sejam identificadas possíveis infrações penais, que deverão ser remetidas ao titular da ação penal, o Ministério Público Estadual ou Federal.

No âmbito do processo de contas os gestores de recursos públicos estão sujeitos ao controle de sua gestão a ser escrutinizada pelos Tribunais de Contas. A depender da origem dos recursos, estará sujeito à competência dos Tribunais Contas Estaduais, dos Tribunais de Contas dos Municípios (onde houver), do Tribunal de Contas do Município (onde houver) ou Tribunal de Contas da União.

Ressalta-se que prestar contas é uma obrigação constitucional e caso esta não seja realizada dentro dos prazos legais (normalmente prescritos nos regimentos dos Tribunais) estes sujeitar-se-ão ao instituto da tomada de contas (aberta de ofício para julgar as contas do gestor faltoso com a prestação ou para apurar eventuais denúncias sobre a gestão).

O poder sancionador dos Tribunais de Contas possui validade na própria Constituição Federal em seu art. 71 e permitem que sua atuação seja dotada de imperatividade, não mera recomendação.

Nessa esteira, Bugarin, informa que essa competência sancionadora dos Tribunais de Contas possui três elementos constitutivos:

As sanções, são, portanto, uma das competências conferidas ao Tribunal de Contas para bem desempenhar a função controladora, que segundo Bento José Bugarin possui três elementos constitutivos: a) verificação, que consiste no exame da conduta do sujeito controlado em face de uma determinada norma ou princípio; b) juízo, que consiste na conclusão sobre a conformidade do ato examinado à norma ou princípio e c) providência, que é a medida corretiva adotada pelo controlador, ou a proposta a adoção de providências pela autoridade controlada. (BUGARIN apud PELEGRINI, 2008, p.108)

Cumpra esclarecer que o processo de contas, seja pela prestação ordinária, seja pela tomada de contas, é processo administrativo formal, permeado pelas regras constitucionais e garantias individuais, tais como segurança-jurídica, ampla defesa e contraditório etc., dentro do que já falamos se tratar do princípio da juridicidade. Desta forma o processo de contas está sujeito à lei e ao direito e a inobservância dos princípios e regras que o regem pode levar a invalidade da decisão.

Certo que, a finalidade da atividade controladora dos Tribunais de Contas, portanto, é de dar transparência e eficiência a ordenação de despesa pública e ressarcir eventuais prejuízos ao erário. Contudo, pode-se dizer que o controle de contas não é um julgamento comum, neste caso não há partes. Isto é, o gestor não está sendo julgado, mas sua gestão, o que acaba por não trazer ao processo elementos subjetivos como dolo e culpa.

Tal situação seria simples de lidar não fosse a inovação trazida pela recente inclusão à Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) que em seu novel art. 22 assim passou a dispor.

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. ([Regulamento](#))

§ 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. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 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. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. ([Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018](#))

Ao que parece, o art. 22 da LINDB trouxe um sistema de subjetividade que deverá (ou deveria), a princípio, também ser introduzido ao processo sancionador de contas. Trazendo ao

bojo do controle externo um desafio grande de conciliar técnica de auditoria e a investigação quanto a subjetividade das situações concretas que podem conformar o atuar do gestor público.

No entanto, é possível que o pior do processo sancionador de contas nem seja a eventual sanção aplicável em si, mas suas consequências. Isso porque, a condenação por Tribunal De Contas torna o gestor “ficha suja” suspendendo temporariamente seus direitos políticos (muito embora possa-se questionar a medida já que em tese os Tribunais de Contas não aferem dolo ou culpa no julgamento de contas, o que, no entanto, não muda a realidade fática atual já que os Tribunais Regionais Eleitorais requerem aos Tribunais de Contas as listas dos gestores com contas rejeitadas para aferição dos requisitos de elegibilidade). O que para muitos que atuam na esfera pública é tão ou mais grave até mesmo que uma sanção penal⁵.

Diante disso, é certo que o direito sancionador no âmbito dos Tribunais de Contas deve ser pautado sempre dentro da juridicidade, necessitando de capacitação técnica dos auditores e imparcialidade dos julgadores (Conselheiros ou Ministros).

4. O TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO NO PROCESSO DE CONTAS

4.1. FUNDAMENTO TEÓRICO

Inicialmente, poderia ser questionado se haveria justificção teórica para a utilização dos compromissos negociais no âmbito do Controle Externo Exercido pelos Tribunais de Contas. Isso porque ainda há arraigada dentro do estudo do direito administrativo a noção da Superioridade do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público, o que dentro do Direito Administrativo Clássico fundamentou o autoritarismo metodológico que sustentou (e ainda sustenta) a atividade da Administração Pública e sua relação com o particular.

Não faz tanto tempo que se questionava, por exemplo, o uso da Arbitragem no âmbito da Administração Pública. Entendia-se que se o Interesse Público era indisponível não possibilitaria o uso de compromissos arbitrais pela Administração Pública.

⁵ Lei Complementar 64/1990. Art. 1º São inelegíveis: I - para qualquer cargo: (...) g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no [inciso II do art. 71 da Constituição Federal](#), a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;

A situação também chegava ao ponto de se questionar à possibilidade de transação no âmbito do poder judiciário por parte da Fazenda Pública.

A evolução do debate então estabeleceu que dentro da indisponibilidade haveria duas classes de interesse público. O primeiro, que seria o interesse público legítimo, e o secundário, que seriam os interesses da administração pública enquanto ente ou pessoa jurídica. Então se dizia que o interesse secundário poderia ser objeto de transação, enquanto o primário não.

O problema é que tais conceitos são conceitos jurídicos indeterminados e, muito embora possamos até identificar situações cristalinas de enquadramento entre um e outro, muitas das vezes estaremos diante de zonas de incertezas que impediriam a alocação desse interesse em uma ou outra categoria de forma segura. Isso sem falar dos modelos teóricos aplicáveis aos princípios e regras que atualmente desmentem os pilares autoritários do Direito Administrativo.

No entanto, atualmente, já se entende que interesse público pode ser alcançado também através da negociação/transação, sendo este um instrumento de alcance de resultados e eficiência e de satisfação do interesse público. Nesse sentido corrobora SCHIFLER:

Em suma, são diversos os casos em que a negociação pode gerar soluções criativas que prestigiam os interesses públicos de maneira mais apurada que a simples aplicação das soluções já previstas na legislação. Retirar da Administração Pública a possibilidade de negociar soluções alternativas ao descumprimento contratual por parte do contratado significar privá-la da busca pela melhor forma de satisfazer seus próprios interesses, que, como se sabe, devem ser coincidentes com os interesses públicos. (SCHIEFLER, 2016, p.3)

Desta forma, a Administração pública não só pode, como deve buscar meios mais eficientes de resolução de conflitos, isto também resulta em diminuição no custo da transação e proporciona maior eficiência na atuação. É a chamada Administração Pública de Resultados.

A este respeito lecionam André Saddy e Rodrigo Greco:

A busca por resultados, portanto, passa a ser uma preocupação constante da Administração. Ela deriva do dever jurídico relativo à efetividade, ou seja, da atenção satisfatória dos interesses públicos. Além de se ocupar do processo de decisão, a Administração passou a preocupar-se com o resultado do decidido e a mensurar se a ordem dos fatos reproduz satisfatoriamente o disposto na ordem jurídica. Ver em (SADDY; GRECO, 2016, p; 168)

Ora, se a finalidade instrumental do Controle Externo é manter uma gestão pública proba e eficiente torna-se legítimo que a Administração Pública se utilize de instrumentos mais adequados para este fim. Isto nada mais é do que compatibilizar interesse público e eficiência.

4.2. TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO COMO INSTITUTO *BYPASS*

O modelo de Administração Pública consensual, adentra dentro do âmbito do Controle Externo realizado pelos Tribunais de Contas por meio dos TAG's (Termos de Ajustamento de Gestão).

Termo de Ajustamento de Gestão, Termo de Ajuste, Termo de Ajustamento de Conduta, são nomenclaturas que variam conforme o ente que os institui e utilizadas para nominar o mesmo instituto. No âmbito dos Tribunais de Contas, tendo em vista o objetivo institucional convencionou-se chamar de Termo de Ajuste de Gestão.

Tal instituto é um acordo de vontades, convergindo para uma finalidade recíproca e negocial voltada a reconhecer um desajuste de procedimento e compromisso em corrigir o que vem sendo feito de errado por uma parte (controlado) com vias a receber da outra (controlador) à não punição ordinária para o descumprimento que se pretende corrigir.

Podemos então dizer que o TAG é um instituto *bypass* que pode ser lançado pelos TC's em alternativa ao processo sancionador ordinário. Um instituto *by-pass* é um meio alternativo de solução de uma situação por meio de um instituto concorrente. Nos dizeres de Daniel Athias (2013, p.1) *“ao invés de tentar realizar uma reforma direta de determinada legislação ou instituição que possa ser considerada como ineficiente ou com incentivos não desejados, cria-se nova instituição; qual passa a competir com a aquela “não desejada” /menos eficiente.”*

Portanto, um instituto *bypass* tem por finalidade ser uma alternativa a outro, ordinário, que pode se apresentar a depender da situação como menos eficiente. O meio ordinário continua válido e possível de se utilizar, mas, a depender dos requisitos, o modelo *bypass* aparece como instituto alternativo numa busca de melhor resultado.

Isto é, não haverá direito subjetivo a se firmar uma TAG, ele existirá concorrentemente com o modelo sancionador tradicional do processo de contas e poderá ser usado (faculdade) caso o Tribunal de Contas entenda conveniente e oportuno no alcance de um resultado efetivo e o controlado cumpra requisitos determinados.

Ao analisar o a norma do texto do art. 26 da LINDB logo se vê que alguns requisitos mínimos são exigidos para que se possa utilizar o instituto:

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. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

§ 1º O compromisso referido no **caput** deste artigo: [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

II – (VETADO); [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral; [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Do dispositivo acima e seu incisos extraímos a priori 3 (três) requisitos mínimos obrigatórios: *a) impossibilidade de desoneração permanente de dever; b) prazo para cumprimento, c) sanções aplicáveis no caso de descumprimento.* Podemos estabelecer também como requisito lógico a vontade das partes em firmar o ajuste e como requisito prévio a análise do setor jurídico e consulta pública quando exigível.

Dentro do que já foi dito neste trabalho, em se tratando de um modelo gerencial e consensual de direito administrativo, é salutar possibilitar a solução de conflitos de forma consensual como forma mais eficiente de garantir a consecução do interesse público.

Veja-se que, a intenção de um sistema de Controle não é punir por punir, mas garantir que a gestão pública seja proba e eficiente. Para que isso ocorra nem sempre punir o gestor é o melhor caminho, já que isto não é garantia de que o vagão voltará aos trilhos.

4.3. DESNECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA

A utilização de instrumentos de compromissos consensuais na Administração Pública tinha, anteriormente, como justificação de validade jurídica, a Lei de Ação Civil Pública. Tal justificação, no entanto, era bastante frágil e criticada pela doutrina especializada, o que trazia insegurança jurídica ao modelo de compromisso e acabava por tornar temerária sua utilização. Nesse sentido corrobora a lição de GUERRA e PALMA:

“O art. 5º, 6º, da lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), inserido no texto da lei pelo Código de Defesa do Consumidor, era então apontado como o permissivo genérico à celebração de acordos pela Administração Pública.

(...)

O entendimento de que a Lei da Ação Civil Pública trazia o permissivo genérico legal necessário à consensualidade administrativa, embora largamente defensável, era frágil. Além e relevantes posicionamentos doutrinários em sentido contrário, ressentia-se de um precedente judicial mais firme chancelando o referido preceito como autorizador genérico à celebração de acordos administrativos. a insegurança jurídica na

consensualidade administrativa colocava-se, portanto, desde a sua origem, no clássico debate sobre a viabilidade jurídica de a Administração Pública transacionar. Por razões marcadamente utilitaristas, seguiu-se uma sucessão de normas dispondo de acordos em espécie nos mais variados órgãos e entes administrativos; a cada dia, o número de acordos firmados pelo Poder Público crescia. (GUERRA; PALMA, 2018, 146-147)

No entanto, como já dito em tópico anterior, atualmente temos o art. 26 da LINDB que se tornou cláusula geral de autorização dos compromissos e ajustes no âmbito do Poder Público, perfeitamente válido também aos Tribunais de Contas, que não necessitam de norma específica ou de inclusão da possibilidade em seus Regimentos Internos para que possam se utilizar de ajustes do tipo.

Contudo, nada impede a criação de norma específica voltada às suas peculiaridades que, no entanto, não podem contrariar o conteúdo mínimo de requisitos estabelecidos pela LINDB, como visto anteriormente. Pode-se infirmar que GUERRA e PALMA também coadunam dessa ideia, como se vê.

“O grande mérito do compromisso previsto no art. 26 da LINDB é superar a dúvida jurídica sobre o permissivo genérico para a Administração pública transacionar. De modo claro e contundente a autoridade administrativa poderá firmar compromisso, ou seja, celebrar acordos. para tanto a LINDB criou uma espécie de acordo - o compromisso do seu art. 26 - e trouxe o mínimo regulamentar desta figura, com os requisitos de validade imprescindíveis à efetividade e à garantia dos interesses gerais” (GUERRA; PALMA, 2018, p. 147)

No entanto, muito embora não necessite de legislação específica para sua utilização é recomendável por meio de atos infralegais que seja regulamentado pelo Tribunal de Contas que deseje se utilizar do instituto, estabelecendo padrões mínimos de objetividade e possibilidade de utilização já que, por mais que seja de uso facultativo, não pode ele ser utilizado sem critérios objetivos quanto à escolha dos gestores que poderão firmar o ajuste, sob pena de malversação do instituto e afronta à impessoalidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, concluímos que, dentro do atual estágio metodológico que passa o Direito Administrativo, superando (ou tentando) a crise dos pilares desconstruídos que o sustentam, principalmente pelas inadequação metodológica que pesam sobre a Supremacia do Interesse Público e pela crescente ampliação da participação e dialógica entre Administrador e Particular, que a aplicação dos compromissos consensuais dentro dos Tribunais de Contas, por meio dos Termos de Ajustamento de Gestão, não só é juridicamente possível e segura como

pode, a depender do caso, ser solução mais adequada a promoção do interesse público e da eficiência na aplicação dos recursos estatais.

Assim, ganha o controle externo importante instrumento alternativo na promoção de sua atividade constitucional, que possui uma cláusula geral de permissão na norma que se extrai do texto do art. 26 da LINDB. Norma esta que deve ser respeitada em seu conteúdo mínimo, bem como toda a juridicidade que rege a atuação estatal para que se evite o uso do instituto como meio de burla à própria finalidade que se busca, a de garantir a eficiência e probidade nas contas públicas.

É, portanto, salutar que o Estado Regulador seja sancionador subsidiário, e assim como no direito penal, no Direito Administrativo Sancionador deve-se buscar a de atuação subsidiária, buscando caminhos alternativos que promovam a solução de forma consensual e para aí, em não surtindo efeito ou não respeitado o ajuste, se recorra a tutela sancionatória.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Dilton Oliveira de. SOARES, Geraldo Ramos. **Caminhos de contas: a história do tribunal de contas do estado da bahia**. 2d. rev. e ampl. 2016. Disponível em: <<https://www.tce.ba.gov.br/files/flippingbook/caminhos-de-contas/files/assets/basic-html/page4.html>>, Acesso em 18 de maio de 2021. p. 220

ATHIAS, Daniel Tobias. *Institutional bypass – o exemplo do regime diferenciado de contratações (rdc)*. Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico - RFD FE. Belo Horizonte, ano 3, n. 3, mar. / ago. 2013.

AVILA, Humberto. **Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”**. Salvador: Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, nº 11. 2007

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 2. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008 (p.377)

BINENBOJM, Gustavo. **Da supremacia do interesse público ao dever de proporcionalidade: um novo paradigma para o direito administrativo**. In: SARMENTO, Daniel (org.). Interesses públicos versus Interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

GARCIA, Flavio Amaral. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **A principiologia no direito sancionador**. Econômico. nº 28. Bahia: REDAE. Revista Eletrônica de Direito Administrativo. 2012.

GUERRA, Sérgio; PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB: novo regime jurídico de negociação com a administração pública**. Revista de Direito Administrativo. Belo Horizonte, v.277 2018

GUERRA, Evandro Martins. **Os controles externo e interno da Administração Pública**. 2.ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Forum, 2005.

GUIMARÃES, Bernardo Strobel. **A Regulação como função do direito administrativo**. Dissertação de Mestrado. USP. 2007. p.53-54

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. Brasília: gazeta Jurídica, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Administração Pública Gerencial**. Rev. Direito, Rio de Janeiro, v.2, n. 4, jul./dez. 1998

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípio juridicidade: uma releitura da legalidade e da legitimidade administrativa**. Pontifícia Universidade Católica do Rio De Janeiro - Puc-Rio. 2007, Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/10775/10775_2.PDF> , Acesso em 17 de maio de 2021.

PASCOAL, Valdeci. **Direito financeiro e controle externo**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2015

PELEGRINI, Marcia. **A competência sancionatória dos tribunais de contas no exercício da função controladora**. Tese de Doutorado em Direito do Estado. USP. 2008.

SADDY, André; GRECO, Rodrigo Azevedo. **Termo de ajustamento de conduta em procedimentos sancionatórios regulatórios**. Boletim de Licitações e Contratos, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 109-135, fev. 2016. Disponível em: <http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/item/21627/geicIC_FRM_0000_pdf.aspx.pdf?sequence=1>. Acesso em 17 de maio de 2021

SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. **A possibilidade de negociação em caso de descumprimento do contrato administrativo e a questão da indisponibilidade do interesse público**. Artigo eletrônico, 2016. Disponível em: < <https://schiefler.adv.br/wp-content/uploads/A%20POSSIBILIDADE%20DE%20NEGOCIA%C3%87%C3%83O%20EM%20CASO%20DE%20DESCUMPRIMENTO%20DO%20CONTRATO%20ADMINISTRATIVO%20E%20A%20QUEST%C3%83O%20DA%20INDISPONIBILIDADE%20DO%20INTERESSE%20P%C3%9ABLICO.pdf>. > Acesso em: 22 maio de 2021

VORONOFF, Alice. **Direito administrativo sancionador no brasil - justificção, interpretação e aplicação**. Belo Horizonte: Fórum. 2018.