

Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União

Cristhian Gärtner dos Santos Camilo

Orientadora: Prof^a. Bianca Bez Goulart

Coletânea de Pós-Graduação
Análise Econômica do Direito



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Bruno Dantas (Presidente)
Vital do Rêgo (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia
Johnathan de Jesus

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



DIRETOR-GERAL

Adriano Cesar Ferreira Amorim

**DIRETORA DE ALTOS ESTUDOS
E COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União

Cristhian Gärtner dos Santos Camilo

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof^a. Bianca Bez Goulart

Banca examinadora:

Prof. Dr. Thomas Victor Conti

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CAMILO, Crithian Gärtner dos Santos. *Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União*. 2022. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 47 f.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Crithian Gärtner dos Santos Camilo

TÍTULO: *Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União*.

GRAU/ANO: Especialista/2023

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Crithian Gärtner dos Santos Camilo
crithiansc@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Camilo, Crithian Gärtner dos Santos

Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União/ Crithian Gärtner dos Santos Camilo. – Brasília: ISC/TCU, 2023.
200 fl. (Monografia de Especialização)

1. Análise Econômica do Direito. 2. Consequencialismo 2. 3. Controle externo. Goulart, Bianca Bez de, orient. I. Título.

CDU 02
CDD 020

Consequencialismo e seu impacto sobre as deliberações do Tribunal de Contas da União

Cristhian Gärtner dos Santos Camilo

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação *lato sensu* em Análise Econômica do Direito realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 30 de janeiro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof.^a Bianca Bez Goulart
Orientadora
Instituto Sezerdello Corrêa

Prof. Dr. Thomas Victor Conti
Avaliador

Dedico esse trabalho aos que acreditam
no trabalho do controle.

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço aos meus sogros, Petra e Hardy, pela disponibilidade em cuidar semanalmente do neto caçula. Sem este auxílio, seria impossível assistir às aulas semanais.

Ainda dentro da esfera familiar, agradeço demais à minha esposa Anika e nossas outras duas filhas, Alana e Marie, pela compreensão e auxílio na organização de uma rotina que me permitiu estudar e, principalmente, escrever este trabalho de conclusão.

Agradeço ainda a todos os professores, em especial à prof. Bianca Bez, que gentilmente aceitou o encargo de me orientar neste trabalho, e ao prof. Thomas Conti, que compôs a banca e registrou pequenas e valiosas observações sobre o texto final.

Por fim, meu muito obrigado a todos os amigos e colegas do Instituto Sezerdello Corrêa, que dedicaram tanto tempo à formulação do curso e o conduziram com absoluto sucesso. Axé!

Resumo

O Direito, sendo ciência que estuda o comportamento social, necessita de meios para medir o impacto das normas sobre a sociedade. No entanto, os estudiosos e trabalhadores da área jurídica, nunca dispuseram de ferramentas que auxiliassem à valoração desse impacto. Nesse sentido, a Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*), surge como metodologia para auxiliar as ciências jurídicas, com a utilização de conceitos econômicos para a mensuração dos efeitos práticos das normas e decisões jurídicas.

Consequencialismo, conceito oriundo da moral e filosofia, é um modo de valoração que tem como objetivo dar suporte a quem decide para a melhor solução possível de uma lide jurídica, em vista dos efeitos concretos esperados dessa decisão.

Esse conceito, por evidente, deve ser aplicado no âmbito do controle externo, a fim de obter a melhor alocação possível dos recursos públicos em face da prioridade definida pela sociedade.

Palavras-chave: Análise Econômica do Direito; AED; consequencialismo; controle externo.

Abstract

Law, as a science that studies social behavior, needs the means to measure the impact of norms on society. However, scholars and workers in the legal field have never had tools to help assess this impact. In this sense, the Economic Analysis of Law (Law and Economics) arises as a methodology to assist legal science, using economic concepts to measure the practical effects of legal rules and decisions.

Consequentialism, a concept originating in morality and philosophy, is a way of evaluating that aims to give support to those who decide on the best possible solution to a legal dispute, in view of the concrete effects expected from this decision.

This concept, of course, should be applied in the context of Governmental Auditing, in order to obtain the best possible allocation of public resources given the priority set by society.

Keywords: Law and Economics; consequentialism; Governmental Auditing

Lista de abreviaturas e siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AED	Análise Econômica do Direito
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
TCU	Tribunal de Contas da União

Sumário

1. Introdução	13
2. Problema e justificativa	15
3. Objetivos	18
3.1. Objetivo geral.....	18
3.2. Objetivos específicos.....	18
4. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	19
5. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O CONCEITO DE CONSEQUENCIALISMO	25
5.1. O utilitarismo e consequencialismo como conceito moral	26
5.2. Economia e conceitos de eficiência.....	28
5.3. Eficiência econômica e sua adoção pela AED	30
6. A utilização do consequencialismo e da AED nas decisões tomadas no âmbito do TCU	35
6.1. Construção colaborativa das deliberações	39
6.2. Racionalização das deliberações	41
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	42
Referências bibliográficas	45

1. Introdução

Embora o Direito seja uma ciência que dependa de estudar o comportamento social, ele se ressentia da falta de ferramentas práticas para análise de seu objeto. Como medir o impacto de uma norma sobre a ação dos indivíduos? Quais as consequências esperadas a partir de uma norma ou de uma decisão do Poder Judiciário? De que modo as leis e as decisões judiciais impactam a sociedade?

Desde meados do século XX, a Análise Econômica do Direito (AED), ou Direito e Economia, ou ainda *Law and Economics*, se tornou uma metodologia para buscar responder a essas e outras questões sobre a relação entre normas e comportamento social, trazendo da Economia a aplicação de conceitos utilizados por aquela ciência nos seus estudos sobre o comportamento humano.

Dentre esses conceitos, este trabalho se destina a analisar o *consequencialismo*, conceito filosófico que define, genericamente, que um ato somente é moralmente correto se consideradas as suas consequências,¹ isto é, a correlação entre a adoção de decisões e a expectativa de geração de efeitos concretos a partir delas no agrupamento social.

De modo ainda mais específico, o objetivo deste trabalho é entender como o Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência constitucional do controle externo, está adequando as suas possibilidades de atuação para que suas decisões tenham o maior impacto positivo possível para a Administração Pública Federal e, por decorrência, no bem-estar social.

Para atingir esses objetivos, o trabalho trata, em sua primeira seção, da evolução do tratamento dado à expectativa de consequências das decisões judiciais, desde as previsões no antigo Código Civil de 1916 até a edição da Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, que inseriu de modo específico no ordenamento jurídico brasileiro a

¹Consequentialism in *Standard Encyclopedia of Philosophy*, disponível em <https://plato.stanford.edu/entries/consequentialism/>, acessado em 01/03/2023. O conceito filosófico de consequencialismo será melhor explanado na seção 5.

obrigatoriedade, por parte dos agentes que detêm poder decisório nas esferas administrativa, controladora e judicial, de análise da consequência de suas decisões.

Em seguida, detemo-nos sobre o conceito de consequencialismo, com breve explanação sobre sua origem no campo moral até a sua adoção no campo jurídico.

Por fim, analisamos como o TCU internalizou normativamente as diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, com a publicação da Resolução TCU 315, de 22 de abril de 2020, dando nova regulamentação às deliberações exaradas na seara do controle externo.

2. Problema e justificativa

A Constituição Federal prevê o exercício do controle externo da administração pública federal (art. 70), outorgando a titularidade do controle ao Congresso Nacional, que o exerce com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cujas competências são definidas pela Lei Maior no art. 71.

A Carta Magna consigna ainda, em seu art. 37, a eficiência como um dos princípios a serem observados pela administração pública brasileira, direta e indireta.

É evidente que os tribunais de contas (federal, estaduais e municipais) devem considerar o atendimento ao princípio da eficiência, não apenas em relação aos casos submetidos à sua análise, mas também obedecerem ao princípio da eficiência na sua própria atuação como integrantes do poder público.

Os recursos, como explica a ciência econômica, são escassos e sua alocação deve ser realizada de modo a maximizar o benefício. No âmbito do controle externo, a formulação de recomendações e determinações aos gestores públicos deve observar qual é a melhor decisão em termos de alocação dos bens públicos, objetivando a maximização do benefício à sociedade, sem desprezar os custos para o Estado.

No dizer de SCHUARTZ (2008) “uma decisão D é correta se e somente se não se encontra, com relação a ela, alguma decisão alternativa a que se associem consequências preferíveis àquelas associadas a D”².

Aplicando esse conceito ao controle externo, deve-se observar que as propostas emanadas pelas cortes de contas devem examinar as consequências possíveis de suas propostas em análises dos atos e contratos dos entes estatais e, depois desse exame, apresentar a possibilidade de resolução que seja maximizadora da utilidade não apenas dos recursos públicos, mas também do próprio processo que analisa o caso concreto.

O art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB veio positivar o consequentialismo jurídico para as instâncias que possuem competência decisória sobre os atos da administração pública, dentre as quais a instância

² SCHUARTZ, Luiz Fernando. *Consequentialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem*. FGV, Rio de Janeiro, 2008.

denominada na lei como “controladora”, em que se inclui obviamente o controle externo.

Ao determinar que “sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, inclusive em face das possíveis alternativas, conforme previsto no parágrafo único do art. 20, a LINDB impõe ao órgão de controle o dever de racionalizar sobre os efeitos concretos de sua decisão a partir da situação posta sob sua análise e fundamentar a adequação e a necessidade da decisão que impõe a adoção de medidas corretivas sobre o ato ou contrato administrativo.

Este trabalho se propõe a estudar em que medida a positivação do consequencialismo impacta a atuação do controle externo, a partir da análise de acórdãos proferidos pelo TCU desde a inovação legislativa que introduziu o consequencialismo no ordenamento jurídico brasileiro.

Não se trata, como foi explicitado em algumas análises preliminares, de exercício de futurologia a ser realizado pelo auditor ou pelo julgador responsáveis pelo processo³, mas de um exame racional sobre a melhor alocação dos recursos públicos, dentro dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Após o advento da LINDB, o TCU publicou sua Resolução 315, de 22 de abril de 2020, para disciplinar a elaboração de deliberações no âmbito de sua atividade de controle.

O objetivo deste estudo é descrever a evolução do tratamento quanto às consequências da aplicação do direito brasileiro, desde a antiga Lei de Introdução ao Direito Civil até a positivação do consequencialismo. Em seguida, o trabalho focará sobre a nova regulamentação sobre deliberações do TCU, e analisará se a nova regulamentação atende às previsões do artigo 20 da LINDB.

O referencial teórico a nortear o trabalho será o conceito de consequencialismo e eficiência; serão utilizadas fontes acadêmicas (dissertações, teses, artigos científicos) que versem sobre o conceito a partir da promulgação da LINDB.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de revisão bibliográfica e a confrontação entre a doutrina, a Lei e a Resolução TCU 315/2020, como meio de verificar a assimilação e implementação do consequencialismo nas decisões do TCU e se essa

³Esse argumento foi brandido pela Consultoria Jurídica do TCU no documento Análise Preliminar do PL 7448/2017, que veio a ser provado e publicado como a Lei 13.655/2020.

assimilação corresponde, dentro de critérios científicos, ao estabelecido pelos pesquisadores do tema.

3. Objetivos

3.1. Objetivo geral

O objetivo geral deste trabalho é analisar se o surgimento da LINDB e a fixação da orientação consequencialista estão devidamente contempladas na Resolução TCU 315/2020, e se essa regulamentação assegura, em tese, que as deliberações da Corte de Contas busquem à maximização do bem-estar social.

3.2. Objetivos específicos

1. Analisar a evolução dada às consequências das decisões de agentes públicos sobre casos concretos, desde a antiga Lei de Introdução ao Código Civil até a Lei 13.655, de 25 de abril de 2018.
2. Realizar uma análise breve sobre o conceito de consequencialismo, desde sua origem no campo moral até a sua adoção pelo Direito e, por fim, sua utilização pela Análise Econômica do Direito.

4. SURGIMENTO E EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DAS CONSEQUÊNCIAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Inicialmente, faz-se necessário mencionar que a importância quanto às consequências da aplicação do Direito já se fazia presente tanto na norma, como na doutrina brasileira. E não poderia ser diferente, já que o Direito é a ciência que se propõe a regular o comportamento humano, por meio de normas emanadas dos diversos atores e grupos sociais. Não há, portanto, novidade na preocupação com as consequências possíveis a partir da elaboração e adoção dessas normas, em especial daquelas emanadas pelo Poder Público e que afetam (ou pretendem afetar) de forma uniforme todo o conjunto social.

“(...) Não se trata de uma descoberta das consequências pelo direito brasileiro. Aliás, mostra-se até mesmo implausível que, ao longo de séculos de experiência, os juristas brasileiros nunca tenham se dado conta dos impactos sociais, econômicos e políticos de suas decisões. As consequências de decisões e medidas legais sempre estiverem no horizonte de consciência do direito brasileiro. Simples consulta ao clássico ‘Hermenêutica e interpretação do direito’, de Carlos Maximiliano, prova o ponto: ‘[p]reocupa-se a Hermenêutica, sobretudo depois que entraram em função de exegese os dados da Sociologia, com o resultado provável de cada interpretação [...]’. Nesse sentido, diga-se, trivial, o consequencialismo não representa nenhuma novidade”⁴

O debate sobre as consequências não é, portanto, novo no cenário jurídico-político brasileiro. Prova disso é que desde a aprovação e sanção do Código Civil de 1916, já se previa mecanismos, na então denominada Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro; já havia diretrizes – obviamente dirigidas ao Poder Judiciário, como detentor do poder decisório por definição, ainda que sempre tenham existido outras instâncias decisórias, no âmbito administrativo e controlador – quanto à necessidade de atentar para os efeitos práticos da decisão.

O Decreto-Lei 4.657/1942, originalmente denominada Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, fixou a impossibilidade de ausência da jurisdição, isto é, da falta de ação do juiz em dizer o direito (*juris dictio*). São dispositivos desse diploma:

⁴ARAÚJO, Thiago Cardoso, FERREIRA JR., Fernando e MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. In *Quaestio Iuris*, vol. 14, nº 04, Rio de Janeiro, 2021, p. 2107.

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

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Os dispositivos acima destacam a obrigatoriedade de ação do órgão julgador. O artigo 4º define que, no caso de omissão legal, é obrigado o julgador a dar um desfecho ao caso, baseando-se em outras fontes externas à lei. Ou seja, na ocorrência de um caso material cuja ocorrência não é abarcado por nenhuma norma em vigor, o juiz não tem a possibilidade de se omitir; antes, deve atuar e, para tanto, a lei o orienta a utilizar uma de três possibilidades.

Em primeiro lugar, o juiz pode socorrer-se da analogia, isto é, havendo uma lacuna legal, o julgador pode basear-se em julgamentos prévios de casos que se assemelham àquele que está sob o seu escrutínio e para o qual não há uma previsão normativa que o alcance.

Também é citada como fonte de resolução da ausência de previsão legal a solução inspirada nos costumes sociais, ou seja, naquelas regras sociais que se fixam a partir da sua prolongada utilização no tempo por determinado grupo social e, acrescentamos, em um determinado território. A utilização dos costumes sociais como forma de solução da lacuna legal deve ser realizada com diversos cuidados. Em primeiro lugar, porque esses costumes, apesar de configurarem prática reiterada, se modificam ou têm seu significado modificado com o tempo. Não ocorre aqui exemplo mais evidente do que a chamada “legítima defesa da honra”, em que o homem traído era “socialmente” autorizado a castigar e até matar a esposa que ele descobriu adúltera. De todo modo, com os cuidados devidos, os costumes sociais constituem uma fonte valiosa para o juiz que se encontra diante de uma ausência de normatização.

Por fim, a lei especifica a busca da solução nos princípios gerais do direito. Ou seja, sendo a lei silente sobre o caso em análise, o julgador deve orientar sua decisão de acordo com as normas de caráter mais geral e que são aceitas na comunidade e na ciência jurídica como valores universais e que são, ou deveriam ser, respeitados por todos: a dignidade da pessoa humana, a pressuposta boa-fé da ação humana, por exemplo.

Fica claro que, mesmo com as fontes de solução acima dispostas, faltava ainda uma orientação para os julgadores no sentido de obter a melhor consequência possível para o bem-estar social. Por isso, no artigo seguinte, o legislador definiu que o juiz deve ter em vista os fins sociais objetivados pela norma, assim como as exigências do bem comum.

Essas definições merecem também algum esclarecimento, pois não são conceitos estáticos no tempo. Deve-se apontar que a norma original é de 1942 e o que se definia como bem comum e fins sociais àquela época se modificaram muito até os tempos atuais. Voltando ao exemplo da defesa da honra do marido traído, essa prática era costumeira e aceita socialmente em determinadas regiões, o que não pode ser mais tolerado já há algum tempo. Da mesma forma, normas de comportamento social que soam hoje esdrúxulas, como a necessidade de autorização do marido para a mulher poder exercer profissão ou mesmo exercer o sufrágio, já foram consagradas normas de bem-estar social em algum período.

Diante do caráter em alguma medida etéreo do que sejam “fins sociais visados pela norma” ou “bem-estar social”, não se pode considerar que tais dispositivos podem ser considerados como tendo uma orientação consequencialista no sentido que detalharemos adiante, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, mesmo com a redação do artigo 5º. Deve-se ter em conta que a análise por parte de quem julga sobre o que essa pessoa considera ser bem-estar está sujeita a seus vieses subjetivos. Não se pode duvidar, no entanto, que a norma orientou os julgadores a conduzir sua atividade de dizer o direito de acordo com o que era esperado em face do bem-estar social. Neste sentido

“Desapareceu nas trevas do passado o método lógico, rígido, imobilizador do Direito: tratava todas as questões como se foram problemas de Geometria. O julgador hodierno preocupa-se com o bem e o mal resultantes do seu *verdictum*. Se é certo que o juiz deve buscar o verdadeiro sentido e alcance do texto; todavia este alcance e aquele sentido não podem estar em desacordo com o fim colimado pela legislação – o bem social”.⁵

⁵MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e aplicação do direito. 19. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 129-130 *apud* PEDRA, Anderson Sant’Ana. *Os fins sociais da norma e os princípios gerais de direito*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/3762/os-fins-sociais-da-norma-e-os-principios-gerais-de-direito>, consultado em 03/02/2023.

Diante da necessidade de especificar de modo mais claro o que se espera quanto à avaliação de consequências por parte do julgador, avançamos quase 80 anos no tempo, no momento do surgimento do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105, de 16 de março de 2015), que trouxe em seu artigo 8º nova diretriz para a resolução dos conflitos materiais, com o objetivo de induzir o julgador a melhor refletir sobre os efeitos de sua decisão sobre o caso material

Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

Percebe-se que esse artigo da lei instrumental inspirou-se no artigo 5º da antiga Lei de Introdução ao Código Civil e formulou nova tentativa mais incisiva de orientação: para atendimento aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum, a decisão deve, em primeiro lugar, atender a um princípio geral (a dignidade da pessoa humana) e, para tanto deve se pautar pelos demais princípios elencados: proporcionalidade, razoabilidade, legalidade, publicidade e eficiência.

Conforme Gico Junior (2020), esse comando determinou a expressa obrigação de eficiência ao juiz, não apenas na interpretação do Direito Processual, mas “quanto à própria aplicação do direito material e condução do processo”⁶.

Em outras palavras, o processo civil e, por que não?, de qualquer processo formal em qualquer instância do Poder Público, deve ser orientado por esses princípios na busca não apenas da justiça material, mas da melhor solução possível em termos de benefícios para o conjunto da sociedade.

Adiantando-nos um pouco mais, chegamos à Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, veio a modificar e trouxe inovações ao Decreto-Lei nº 4.657/42, começando por sua denominação, que passou a ser Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Entre as modificações realizadas pelo novo diploma, foi instituída legalmente a adoção do consequencialismo como ferramenta de orientação para as diversas

⁶GICO Junior, Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil* – Indaiatuba, SP: Editora Foco 2020. ePUB, p. 81.

instâncias decisórias – reconhecendo que, embora a atividade jurisdicional continue a ser privativa do Poder Judiciário, existem outros agentes públicos que também possuem poder decisório e, portanto, devem atentar para a sua atividade de dizer o direito. Neste sentido, a LINDB trouxe as seguintes inovações:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

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

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

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

A partir da positivação do consequentialismo jurídico nos dispositivos acima, fica instituída de forma inequívoca a todo agente público com poder de decisão (do qual os Tribunais de Contas são um forte exemplo) a obrigatoriedade de explicitar as consequências jurídicas e administrativas esperadas a partir da decisão adotada. Mais ainda, reforça a necessidade de ser exposta a motivação que leva o agente decisor a adotar aquela solução em face de outras opções existentes.

Cumpram aqui esclarecer que o consequentialismo estabelecido nos artigos 20 e 21 da LINDB não são aplicáveis apenas aos casos de omissão da lei, como era originalmente previsto pelo Decreto-Lei 4.657/1942. Nessa hipótese, continua válido o socorro prestado pelos princípios gerais do direito, costumes sociais e a existência de casos análogos. Mas, não raro, há casos em que a previsão legal permite mais de uma interpretação, o que leva à possibilidade de mais de uma solução. Assim, não apenas nos casos de omissão legal, como naqueles em que a interpretação legal possui um caráter de dubiedade ou obscuridade, o agente decisor deve sempre buscar a solução de maior benefício social, inclusive comparando as alternativas possíveis e justificando a sua escolha pela decisão afinal prolatada.

Para motivar sua decisão, quem a prolata não deve apenas especificar as consequências. No processo de julgamento, deve agir com o cuidado de não impor

ônus excessivos ou anormais, bem como considerar os aspectos peculiares de cada caso. Em outras palavras, o legislador especificou de forma mais clara a necessidade de atendimento aos princípios de proporcionalidade e razoabilidade pela decisão⁷.

Diante dessa breve explanação, conclui-se que a base sobre que devem ser exaradas as decisões é o atendimento às exigências do bem comum. Como a pessoa com a competência de decidir um caso concreto – lembrando que a LINDB destaca o papel das instâncias administrativa, judicial e controladora – pode aferir se uma solução atende de maneira melhor aos fins sociais? Os dispositivos acima indicam o raciocínio a ser seguido. A decisão deve observar a proporcionalidade e razoabilidade, ou seja, a decisão não deve onerar ou compensar as partes envolvidas de forma a não configurar ônus ou prêmio exagerado às partes; também deve ser observada a legalidade, isto é, deve estar de acordo com o previsto nas normas legais (em sentido amplo, compreendendo também os normativos infra-legais). A decisão deve respeitar a publicidade, isto é, deve ser transparente à sociedade. Mas é a obrigação ao decisor de observar a obrigatoriedade de ter uma decisão eficiente que aponta o viés consequencialista do comando legal.

Até aqui, fizemos um histórico – bastante resumido - da evolução da legislação brasileira quanto à avaliação das consequências nas decisões do Poder público. Para avançarmos, é preciso analisar o conceito de consequencialismo e compreender como e por quê ele surge no campo jurídico e quais os conceitos que o informam, isto é que sustentam a análise consequencialista e qual o seu impacto nas decisões de processos nas esferas administrativas, controladoras ou judiciais.

Mas qual é afinal o conceito de consequencialismo e quais as suas implicações a quem detém o poder decisório nas diversas instâncias de Poder? É o que passamos a estudar na próxima seção.

⁷O Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019 (publicado no DOU de 11 de junho de 2019) regulamentou os artigos 20 a 30 da LINDB e especificou os requisitos de motivação das decisões.

5. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E O CONCEITO DE CONSEQUENCIALISMO

Apesar de se ocupar como ciência da regulamentação da conduta social e das consequências desejadas a partir do estabelecimento de normas, o Direito nunca se preocupou em ter objetivamente ferramentas para aferir o atingimento desse objetivo. Conforme a crítica de Gico Jr. (2021)

Em última instância, os juristas (teóricos e práticos) ficaram e permanecem sem qualquer instrumental analítico adequado para avaliar as consequências de suas decisões ou interpretações, atendo-se a uma retórica formalista sem maiores preocupações empíricas falsificáveis ou pragmática. Por essa razão, em sua prática cotidiana, voltaram-se ao exercício de análise e classificação de normas e regras em abstrato, cujo principal instrumento (hermenêutica) não passa de um jogo de palavras sob o qual escolhas reais são ignoradas ou simplesmente escamoteadas. Obviamente, esse resultado enfraqueceu e degenerou a proposta de finalidade racional do direito⁸.

Para o autor, a Análise Econômica do Direito surge para dotar o operador jurídico desse ferramental de análise da conduta racional humana e, cotejando a norma e as estruturas de incentivos por ela delineadas, habilitar o jurista a aplicar a norma jurídica da forma mais eficiente possível ao caso concreto, utilizando-se de metodologia desenvolvida a partir da Economia, para atingir um resultado que melhor atenda ao bem-estar coletivo.

Nesse sentido, a AED

(...) analisa os institutos e a prática do Direito à luz da eficiência econômica. A eficiência é um conceito chave da Economia, e pode ser trabalhado a partir de duas perspectivas: (i) Eficiência de Pareto; (ii) Eficiência Kaldor-Hicks. (consequencialismo, pragmatismo, etc...⁹

Antes de passarmos ao conceito de eficiência, e para atingirmos o objetivo deste trabalho, é necessário restringir a análise do consequencialismo no seu âmbito jurídico. Isto porque, a discussão acadêmica sobre o consequencialismo precede a AED, se originando no campo moral – de resto como o próprio Direito. Vale destacar,

⁸GICO JR, Ivo. *Introdução ao direito e economia*. In *Direito e economia no Brasil* [recurso eletrônico]: estudos sobre a análise econômica do direito; coordenado por Luciano Benetti Tim. - 4. ed. - Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021, 456 p.; ePUB. n.p.

⁹ARAÚJO, Thiago Cardoso, FERREIRA JR., Fernando e MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. In *Quaestio Iuris*, vol. 14, nº 04, Rio de Janeiro, 2021, p. 2121.

contudo que “a acepção moral do consequencialismo não guarda qualquer vinculação necessária com o Direito”

Para um julgador adepto de uma teoria moral consequencialista universal, por exemplo, a ação moralmente correta é aquela que promove as melhores consequências (valoradas com base em algum critério) para *todos* os indivíduos. Se a adoção d consequencialismo jurídico produzir consequências indesejáveis para *alguns indivíduos*, então isso será suficiente para que o julgador adepto de uma teoria moral consequencialista universal não adote o consequencialismo no Direito.”¹⁰

Assim, em benefício da objetividade, incursionaremos brevemente no campo moral, para melhor compreensão do conceito, mas voltaremos rapidamente ao foco jurídico.

5.1. O utilitarismo e consequencialismo como conceito moral

Com o intuito de obtermos o melhor entendimento possível acerca do consequencialismo jurídico (ou judicial), faremos uma breve explanação sobre as origens morais desse conceito, para passarmos depois à sua utilização econômica e, enfim, sua utilização no âmbito da Análise Econômica do Direito.

As origens filosóficas do consequencialismo são reconhecidas como originárias do pensamento utilitarista de Jeremy Bentham, Wiliam Paley e William Godwin, em fins do século XVIII. Há quem aponte traços de consequencialismo nos escritos de David Hume (1711-1776)¹¹.

Tanto Payley como Godwin, sendo profundamente religiosos, acreditavam que o bem-estar geral seria atingido por meio do atendimento ao que se considerava a vontade de Deus. Godwin chegou a exemplificar seu conceito de utilitarismo com o “dilema do arcebispo e da camareira”, segundo o qual, em uma situação de incêndio e se houvesse que optar pelo salvamento de um dos dois, o correto seria salvar o

¹⁰ Deve ser mencionado que essa afirmação é correlacionada com o critério de eficiência de Pareto. Para uma análise sucinta sobre o consequencialismo nas teorias morais v. DIAS, Daniela Gueiros. *Consequencialismo judicial no Direito Tributário brasileiro*, 190. p. Orientador: Prof. Titular Humberto Bergmann Ávila. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018, p. 28.

¹¹Para um histórico mais detalhado sobre a evolução dos conceitos de consequencialismo e utilitarismo v. NUNES, Miguel Cordeiro. *Consequencialismo judicial e eficiência: uma perspectiva ética*. Orientador Prof. Dr. André Guilherme Lemos Jorge. Dissertação (Mestrado), Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2020. p. 24-40.

arcebispo, por “representar um valor maior para o bem-estar das pessoas do que a vida da camareira”¹².

Assim, segundo esses filósofos, toda decisão humana estaria condicionada aos efeitos futuros sobre o bem-estar geral. Obviamente, Godwin e Paley são filósofos da época do Iluminismo e, como visto, profundamente inspirados por suas filiações religiosas. Utilizando o mesmo exemplo para o mundo atual, não será difícil encontrar quem acredite que o maior bem-estar será proporcionado pela salvação da camareira em detrimento do arcebispo.

Posteriormente, Bentham se deteria sobre o princípio da maior felicidade, ou utilidade, que seria atingido “através da razão e da lei”

É Bentham quem vai propor e dar forma ao princípio ético do qual aqui se tem falado, de que a boa ação seria aquela capaz de produzir o maior bem para o maior número de pessoas possível, com o menor sacrifício e dor ao menor número de pessoas possível.

Ainda segundo Nunes (2020), é de Bentham a noção de necessidade de mensuração quantitativa do bem almejado com uma ação¹³.

Essa noção de Utilitarismo leva a um dilema ético muito conhecido, a questão do trem desgovernado que, mantido em seu curso mataria crianças ou, sendo desviado, implicaria a morte de cinco operários. E nem se fale que essa discussão é ultrapassada, pois há pouco vivemos essa experiência durante a fase mais aguda da pandemia de Covid-19, em que médicos precisavam decidir entre utilizar vagas de Unidades de Tratamento Intensivo para pessoas jovens, com mais possibilidade de sobrevivência e, portanto, utilidade social e idosos, portadores de maior fragilidade corporal.

Finalmente, John Stuart Mill, de quem Bentham foi tutor, incorporou ao conceito utilitarista de seu mestre argumentos de direitos humanos, com a necessidade de consideração dos efeitos práticos das ações humanas¹⁴.

¹²Idem, p. 29.

¹³Ibidem, p. 33.

¹⁴Ibidem, p. 34-40.

Para Mill, o incremento da felicidade geral deve sopesar “o prazer de poucos com sacrifícios suportados por muitos”, sendo necessário que a maximização da utilidade das ações humanas deve buscar o bem-estar para o maior número de pessoas possível, ao menor custo de sofrimento para o menor número de pessoas possível. Logo, o sacrifício de poucos em benefício da maioria seria uma ação válida, sempre observados os direitos individuais (*apud* NUNES, 2020).

É possível perceber a fonte do consequencialismo econômico que, posteriormente será utilizado pela AED na definição do que deve ser o consequencialismo jurídico. Passemos, portanto, a uma breve descrição sobre alguns conceitos econômicos chave para a definição que buscamos.

5.2. Economia e conceitos de eficiência

A Economia é o estudo do comportamento humano de que como as pessoas, enquanto seres racionais, reagem a incentivos. Vale ilustrar com um pequeno e notório exemplo histórico, que ilustra bem a estrutura de incentivos.

No início do século XX, a cidade do Rio de Janeiro passava por uma série de medidas governamentais com o objetivo de modernização urbana. Um dos objetivos visados era a erradicação da peste bubônica, causada por piolhos de ratos. Estes, por sua vez, existiam em quantidades absurdas na capital federal, dada a precária limpeza pública da cidade. Diante disso, o Diretor-geral de Saúde Pública, instituiu uma campanha de caça aos ratos, com recompensas em dinheiro por ratos mortos trazidos pela população. O resultado, embora nos seja óbvio atualmente, não foi previsto pelos formuladores de políticas públicas da época: diversos cariocas passaram a ter “criadouros” domésticos de ratos, que eram oportunamente abatidos e apresentados às autoridades sanitárias em busca da recompensa correspondente.

Mais um (trágico) exemplo é a instituição, em meados da década de 1990, de adicionar a policiais militares, novamente no Rio de Janeiro, que “comprovadamente” abatessem indivíduos supostamente criminosos, o que elevou dramaticamente a quantidade de mortes em ações policiais. Novamente, a falta de previsão sobre as consequências práticas a tais incentivos (ou talvez a certeza sobre essas

consequências?) criou um cenário (ainda mais) caótico para a segurança pública do Estado.

Por outro lado, uma política pública recente apresentou resultados positivos impressionantes, com baixo custo e excelentes resultados, na avaliação dos estudiosos de políticas públicas de segurança. Trata-se da obrigatoriedade da instalação de câmeras portáteis nos uniformes de policiais militares no estado de São Paulo. Essa medida implicou numa diminuição drástica nas mortes por policiais, evidenciando a resposta ao novo incentivo, no caso, o temor da produção de provas de homicídios injustificados¹⁵.

Todos os fatos acima ilustram de forma clara a racionalidade de como os indivíduos optam por agir de determinada maneira a partir dos incentivos criados. Nos dois primeiros exemplos, claramente a população carioca – no caso das medidas sanitárias, e os policiais, no caso do adicional remuneratório por letalidade, buscaram a maior satisfação de suas necessidades monetárias, especialmente quando se lembra que, no primeiro caso, tratava-se de um quadro de grande pobreza entre a população e, no caso dos policiais cariocas, há a demanda permanente por melhorias salariais. Em ambos os casos, percebe-se uma falta de previsão do Poder Público quanto aos efeitos das políticas instituídas, ou seja, a ausência de razoabilidade das medidas determinadas em face das consequências práticas que eram esperadas (a diminuição dos casos de peste bubônica e a melhoria na prestação dos serviços de segurança pública) em contraposição dos comportamentos adotados (aumento da quantidade de roedores na cidade do Rio de Janeiro e aumento dos casos de mortes causadas por policiais, com o efeito de causar uma maior despesa ao Erário).

No terceiro caso, envolvendo a letalidade em ações policiais, o percentual de diminuição de mortes causadas por agentes de segurança demonstra uma política pública bem estruturada, com o sopesamento das medidas previstas (instalação de câmeras no uniformes dos policiais) e o benefício esperado (diminuição dos casos de mortes violentas com autoria de policiais). Ou seja, a racionalidade da medida induziu

¹⁵Após um ano de uso de câmeras em uniformes, mortes por policiais caem 80%, matéria jornalística disponível em <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2022/07/05/cameras-no-uniforme-da-pm-letalidade-policial-intervencao-lesao-corporal.htm>, acessado em 16/01/2023.

a racionalidade das pessoas, que levou exatamente à concretização do benefício social esperado para a sociedade.

Esses três casos se amoldam de forma perfeita à lição de Mackaay e Rousseau

Os cidadãos não ficam passivos diante da mudança de regras às quais são submetidos. A mudança da regra levará qualquer um a indagar se deve adaptar seu comportamento e, em caso afirmativo, em que direção. É que a regra de direito não controla, diretamente, o comportamento das pessoas. Fá-lo, apenas, quanto às consequências de suas ações. As pessoas continuam livres para reagir como entenderem e não, obrigatoriamente, no sentido desejado pelo legislador, assumindo, claro, as consequências.¹⁶

Outro aspecto importante para a mensuração de consequências, é o de que os agentes racionais enfrentam o chamado *trade-off* em suas decisões, isto é, o custo de um bem da vida desejado corresponde ao custo de outro bem da vida de que se abdicar. Ou seja, nenhuma escolha é gratuita, nenhuma decisão racional desconsidera as demais opções. Ou, utilizando o famoso adágio, “não existe almoço grátis”.

Colocando em novos termos, especialmente em vista do objetivo deste trabalho, ao fazer uma análise de diversas opções quanto às consequências esperadas, o julgador realiza também um estudo quanto ao *trade-off* entre essas opções.

Como se dá essa análise entre opções possíveis de resolução? Aqui, devemos entrar rapidamente no conceito de eficiência econômica.

5.3. Eficiência econômica e sua adoção pela AED

A avaliação dos efeitos práticos de uma decisão racional, segundo os conceitos econômicos adotados pela AED, deve ser perpassada da análise da eficiência esperada dessas decisões.

¹⁶ **Apud**, MARTINS, Daniela Berwanger e PAZETO, Matheus Lolli. *Breves linhas sobre a inclusão da Análise Econômica do Direito na prolação de uma decisão judicial*. In Reflexões sobre direito e economia. Coordenação Armando Castelar Pinheiro [et al.]; Carla Teresa Bonfadini de Sá [et al.]. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020, p. 150.

Os conceitos econômicos de eficiência mais utilizados pela AED, por sua vez, são o de Pareto e de Kaldor-Hicks. Para conceituá-los, socorremo-nos, mais uma vez, da lição de Gico Jr (2020)¹⁷

(...) um estado social será considerado um **ótimo de Pareto** se não for possível melhorar a situação de ao menos uma pessoa sem prejudicar a situação de outra, ou seja, uma alocação de recursos em uma sociedade é considerada um ótimo de Pareto se qualquer outra alocação reduzir o bem-estar de ao menos uma pessoa.

[...]

Note que o critério de Pareto em si é indiferente aos efeitos distributivos resultantes de uma mudança de estado social. Ele parte do estado social atual (realidade), em contraposição a alguma idealização da realidade, e nos ajuda a avaliar possíveis mudanças a partir do mundo como ele é *status quo*). Se as mudanças subsequentes aumentarem o bem-estar social a partir da realidade, elas serão Pareto eficientes.

[...]

Combinando os dois critérios temos que uma mudança de estado social será Kaldor-Hicks eficiente e, portanto, aumentará o bem-estar social se, e apenas se, (a) *ex post*, os beneficiários da política pública forem capazes de compensar os prejudicados, permanecendo eles mesmos com um benefício líquido positivo (eficiência de Kaldor), e (b) *ex ante*, os potenciais prejudicados não forem capazes de compensar os potenciais beneficiários para que renunciem aos ganhos da mudança de status, sem que eles mesmos fiquem em uma situação pior do que ficariam caso a mudança ocorresse (eficiência de Hicks). Em resumo, uma mudança social é uma **melhora Kaldor-Hicks** se aqueles que se beneficiarem da mudança puderem compensar os que por ela forem prejudicados ou se os prejudicados puderem compensar os beneficiários pela não mudança, ainda que não o façam (Pareto potencial). Ao contrário de Pareto, no critério Kaldor-Hicks é possível que algumas pessoas sejam prejudicadas com a mudança de estado social e ainda assim se reconheça que houve um aumento do bem-estar social.

O princípio da eficiência, portanto, requer que qualquer decisão racional implique uma melhoria no quadro de bem-estar social, com o surgimento de um novo ponto de equilíbrio entre os agentes. Para Pareto, esse equilíbrio é atingido quando alguém tem sua condição melhorada sem que ninguém seja prejudicado. Para Kaldor-Hicks, a melhoria da condição social de uma pessoa ou grupo de pessoas pode ocorrer com prejuízo de outrem, desde que o benefício gerado seja grande suficiente para que, hipoteticamente, parte dele consiga criar as condições de possibilidade de compensação aos prejudicados pela deterioração em seu próprio bem-estar.

Dessa forma, uma decisão consequencialista deve conter os elementos que indicam que aquela solução a ser adotada é a mais eficiente, resultando num novo estado de maior beneficiamento social.

¹⁷GICO Junior, Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil* – Indaiatuba, SP: Editora Foco 2020. ePUB, p. 85-90.

Vale acrescentar que, o atendimento ao critério de eficiência de Kaldor-Hicks não é suficiente para o atingimento do maior nível de bem-estar social. É necessário comparar *todas* as opções que se enquadrem nesse critério para então selecionar a possibilidade que o atende de modo mais completo. Ainda assim, a comparação exaustiva das opções afigura-se tarefa por demais complexa.

Para iniciar um caminho de análise mais restritiva, vale começar com o conceito defendido por Correia (2015)¹⁸, segundo o qual

O consequencialismo é a avaliação da adequação de determinada norma às consequências dela sobre a sociedade. Mesmo com normas positivadas, necessário se faz a análise se estas normas atingem o fim social para o qual foram criadas. A norma deve conter incentivos à atuação social. Isto porque o ser racional responde a incentivos e punições. Ela tem como objetivos a regulamentação do comportamento social e possibilidade de intervenção estatal para corrigir as falhas nesse comportamento.

Esse conceito apresenta elementos a serem observados pelo agente decisor e que merecem um maior detalhamento.

Em primeiro lugar, deve-se reconhecer a estrutura de incentivos que a norma cria para o conjunto social. Restringindo-nos à norma jurídica positiva, deve-se ter em mente que o legislador, em face da necessidade de orientar o comportamento social, propôs, debateu e finalmente aprovou um determinado regramento com o objetivo de induzir a sociedade, composta de seres racionais, a escolher uma certa forma de conduta que, espera-se, leve ao melhor estado de bem-estar naquela sociedade. Para isso, a norma contém incentivos e punições que devem ser observados por todos e legitima a ação estatal, no caso de descumprimento. Quem reside em um condomínio habitacional, por exemplo, deve observar o limite de horário para a produção de ruídos, diante do direito coletivo ao descanso. Se um morador promove uma confraternização que atrapalhe esse direito ou resolva ouvir música com o volume elevado a ponto de importunar os vizinhos, a coletividade pode agir para que ele sofra a consequência do incômodo causado. A ação pode ser desde uma sanção prevista no regimento condominial (advertência ou multa), até uma ação estatal mais potente, com o chamamento aos órgãos estatais de ordem pública para por fim à

¹⁸CORREIA, Ângela Karine G. de Miranda. *O argumento judicial consequencialista na visão da análise econômica do direito e o desenvolvimento brasileiro*. Orientador: Prof. Dr. João Rezende Almeida Oliveira. Dissertação (Mestrado), Universidade Católica de Brasília, 2015, p. 56.

desobediência à norma de conduta estipulada e aceita por todos. Mas o resultado final almejado não é a aplicação da sanção, mas o restabelecimento do estado social de tranquilidade almejado pela norma, coibindo-se futuras violações¹⁹.

Nesse raciocínio, é preciso destacar um limite para o consequencialismo jurídico. Não basta ao decisor apontar as consequências práticas de sua decisão, ainda que claramente motivada e atingindo o que ele compreende que seja o estado desejado de bem-estar social. Quem decide um caso posto sob sua análise está limitado pela própria norma jurídica, isto é, deve se pautar pelo que foi estabelecido pelo legislador, pois este é detentor, pelo poder a ele conferido pelo voto popular, da competência para definição dos benefícios sociais esperados a partir das normas.

Esse raciocínio é seguido por Dias (2018), ao afirmar que

A decisão sobre como decidir é função do que estabelecem as normas do ordenamento jurídico. O juiz ou tribunal não é livre para escolher um método interpretativo e uma teoria da força normativa de modo a desconsiderar os limites impostos pelas normas do ordenamento jurídico.²⁰

Esse é o próprio sentido do artigo 20 da LINDB, ao determinar que os julgadores não podem decidir com base em princípios abstratos. O decisor deve observar o que está disposto na norma da lei – lembrando os casos de integração quando houver a omissão legal, conforme já analisado na primeira seção deste trabalho.

Continuando a análise, Dias (2018) distingue a existência de um consequencialismo de primeira e um consequencialismo de segunda ordem.

Por consequencialismo de segunda ordem, a autora descreve que as correntes doutrinárias que o defendem assumem que o órgão julgador teria liberdade para adoção de qualquer postura interpretativa, com completa liberdade para utilizar

¹⁹Obrigatório citar novamente Gico Jr. “Nas sociedades modernas, o direito constitui um dos mais importantes instrumentos de alteração da estrutura de incentivos dos agentes econômicos, logo, de seu comportamento”. (GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *A tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário*. Tese de Doutorado, publicação 002/20122, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, DF, p. 7.

²⁰Op. cit. p. 40.

qualquer teoria da força normativa, escapando mesmo aos limites estabelecidos pela norma escrita²¹. Com essas considerações, a autora conclui que o consequencialismo de segunda ordem – aqui brevemente resumido – não se coaduna com as normas do ordenamento jurídico brasileiro²², pois

A decisão sobre como decidir é função do que estabelecem as normas do ordenamento jurídico. O juiz ou tribunal não é livre para escolher um método interpretativo e uma teoria da força normativa de modo a desconsiderar os limites impostos pelas normas do ordenamento jurídico.²³

Com esta visão, concorda Gico Jr. (2020) quando afirma que

Desse modo, como o direito definido *ex ante* pelo legislador está o mais próximo possível das preferências da sociedade, então, do ponto de vista do processo civil, basta que o juiz adjudique o bem litigioso a quem de direito para que sua decisão seja, também, alocativamente eficiente. Em outras palavras, o princípio da eficiência processual no seu aspecto alocativo é satisfeito quando o juiz aplica a lei, 'pois ela já representa o julgamento de valor da sociedade sobre o estado da natureza que prefere'.²⁴

Tem-se, portanto, o aspecto de que o consequencialismo não significa uma liberdade completa para a discricionariedade de quem detém o poder decisor em, antevendo um conjunto de consequências mais benéfico, escapar aos limites legais, pois esses são a própria expressão da decisão soberana popular, por meio de seus representantes (Poder Legislativo), quanto ao que espera que seja aplicado para o bem-estar social.

Retornando ao conceito definido por Dias (2018), a autora defende que se aplica ao ordenamento jurídico brasileiro o que ela define como consequencialismo de primeira ordem, isto é, consequencialismo enquanto método de interpretação da norma, condicionando, ainda que de modo implícito, as consequências decorrentes de cada possível interpretação. Ainda nesta classificação (consequencialismo de primeira ordem), menciona o consequencialismo como método de interpretação, isto é, de aplicação das normas do ordenamento jurídico. Neste caso, segundo a autora,

²¹Op. cit. p. 37

²²Cumprе esclarecer que a dissertação de Correia tem como recorte o Direito Tributário. O raciocínio desenvolvido por ela, porém, autoriza a extrapolação para o ordenamento jurídico brasileiro.

²³Op. cit. p. 42.

²⁴Op. cit. p. 98

a discussão é centrada sobre a aplicabilidade ou afastabilidade da aplicação da norma a certa situação concreta²⁵.

Diante de tudo o que se expôs até aqui, pode-se conceituar o consequencialismo jurídico como o método de interpretação das normas positivas, limitado pelas mesmas, em que o agente decisor deve adotar a solução mais eficiente, sendo esta a quem gere uma maior melhoria no estado de bem-estar social. Para tanto, o agente público deverá realizar uma análise quanto à eficiência das opções existentes e, motivadamente, justificar a sua opção por uma em detrimento das demais, comprovando que a solução exarada é a de maior benefício potencial.

6. A utilização do consequencialismo e da AED nas decisões tomadas no âmbito do TCU

Finalmente, passamos à análise de como a AED e o consequencialismo, especialmente a partir da sua instituição no direito positivo brasileiro, impactam as decisões tomadas no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU.

O controle externo da administração pública federal é competência do Poder Legislativo. No âmbito federal, está a cargo do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 71 da Constituição Federal de 1988. Segundo Silva (2018), trata-se de uma dupla natureza do controle

O controle externo é feito por um órgão de natureza política que é o Congresso Nacional (ou as Assembleias Legislativas nos Estados, e as Câmaras Municipais nos Municípios). Daí deflui que se contamine de inegável teor político, que é amenizado pela participação do Tribunal de Contas, órgão eminentemente técnico²⁶.

No exercício do controle externo, o TCU exara normas e decisões *de caráter administrativo*, embora a terminologia utilizada pela Constituição e demais normas seja semelhante à destinada ao Poder Judiciário. Essas normas e decisões abrangem todas as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que tenha

²⁵Op. cit. p. 30-36.

²⁶SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. Até a Emenda Constitucional n. 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 772

responsabilidade, ainda que transitória, sobre dinheiros, bens ou valores públicos (art. 71, parágrafo único da CF/88).

Como inexistente um “código de processo de controle”, o processo no TCU é disciplinado em seu Regimento Interno e demais normas internas, em especial Resoluções, que são suplementadas pelas regras contidas no Código de Processo Civil. Essa prerrogativa lhe é conferida pela Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, art. 3º²⁷

Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade.

Para cumprir sua missão constitucional, e adaptando sua forma de decidir às prescrições da LINDB, o TCU publicou a Resolução 315, de 22 de abril de 2020, que define três possíveis deliberações encaminhadas aos seus jurisdicionados: a determinação, a ciência ou a recomendação.

Determinação é a deliberação de natureza *mandamental* que impõe ao destinatário a adoção em prazo fixado, de providências *concretas e imediatas* com a finalidade de prevenir, corrigir irregularidade, remover seus efeitos ou abster-se de executar atos irregulares.

Ciência é a deliberação de natureza *declaratória* que cientifica o destinatário sobre a ocorrência de irregularidade, quando as circunstâncias não exigirem providências concretas e imediatas, sendo suficiente, para fins do controle, induzir a prevenção de situações análogas.

Por fim, a **recomendação** é deliberação de natureza *colaborativa* que apresenta ao destinatário oportunidades de melhoria, com a finalidade de contribuir para o aperfeiçoamento da gestão ou dos programas e ações de governo²⁸.

Em seu texto, a Resolução apresenta dispositivos com clara influência da tendência consequencialista trazida pela LINDB. Vale ressaltar o artigo 5º, em que é

²⁷Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências.

²⁸Definições retiradas da Resolução-TCU nº 315, de 22 de abril de 2020, art. 2º, incisos I a III.

destacada a obrigatoriedade de uma determinação “indicar a ação ou a abstenção necessárias e suficientes para alcance da finalidade do controle”. Isto é, a determinação deve observar a proporcionalidade e a razoabilidade, devendo ser formulada em termos que venham a sanar a irregularidade encontrada, sem um rigor excessivo ou um abrandamento inadequado dessas medidas. Além disso, a determinação não deve descrever uma receita de como solucionar as falhas encontradas, evitando um nível de detalhamento de medidas a serem adotadas. Assim, respeita-se a discricionariedade do gestor quanto à “escolha dos meios para correção da situação irregular”. Isto é, a determinação deve ser formulada de maneira que atenda aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade exigidos pelo artigo 20 e seu parágrafo da LINDB, isto é, observando a necessidade e a adequação da medida imposta.

Vale dizer que a determinação é o tipo de deliberação de natureza mandatória, cujo objetivo é a interrupção de irregularidades (artigo 4º, inciso I) ou a prevenção para evitar sua ocorrência iminente (artigo 4º, inciso II).

Em que pese o caráter corretivo atribuído às decisões do Tribunal, a Resolução 315/2020 reserva espaço para uma atuação *colaborativa*, dando novo tratamento dado às propostas de recomendação. O normativo enfatiza que esse tipo de deliberação deve “contribuir para o aperfeiçoamento da gestão e dos programas e ações de governo, em termos de economicidade, eficiência e efetividade” (artigo 11). Destaca ainda que cabe ao gestor avaliar discricionariamente a possibilidade de implementação das ações recomendadas. Isto porque, mesmo que a recomendação seja bem formulada e contenha medidas com potencial de melhorias, é possível que a unidade jurisdicionada não possua condições reais de executá-las no momento em que as recebe, sem prejuízo de nova avaliação futura para tentativa de implementação.

Cumprido ressaltar que, mesmo possuindo caráter colaborativo e não sendo de acatamento obrigatório pelos jurisdicionados, as recomendações devem observar determinados pressupostos, constantes do § 2º do artigo 11, a saber:

I – atuar diretamente nas causas do problema: ou seja, a recomendação deve tratar do caso concreto observado e indicar possibilidades materiais de melhoria quanto aos

fatos ou razões que comprovadamente implicam na existência de uma falha de atuação da unidade jurisdicionada;

II – contribuir para que o tratamento das causas dos problemas agregue valor à unidade jurisdicionada, baixando custos, simplificando processos de trabalho, melhorando a qualidade e o volume dos serviços ou aprimorando a eficácia e os benefícios para a sociedade: trata-se de um pressuposto de atuação altamente técnica e com alto grau de análise dos efeitos práticos esperados da recomendação. Esta não pode ser simplesmente uma expressão do desejo do auditor que elabora um relatório de auditoria ou dos órgãos julgadores (Plenário ou Turma) do TCU. A recomendação, mesmo não sendo de implementação obrigatória, somente pode ser apresentada se puder demonstrar de forma clara o ganho de eficiência na atuação da unidade jurisdicionada quanto aos fatos analisados pela Corte de Contas;

III – observar os requisitos de viabilidade prática, objetividade e motivação, indicando ações para cuja realização não haja obstáculos de ordem legal, financeira, operacional, temporal, de pessoal e outros que inviabilizem a implementação das medidas;

IV – apresentar boa relação custo-benefício e considerar as eventuais alternativas propostas pela unidade jurisdicionada; e

V – apontar oportunidades de melhoria relevantes, indicando o que pode ser feito e o resultado esperado, sem descrever aspectos procedimentais afetos à competência da unidade jurisdicionada.

Compreende-se que o TCU, ao disciplinar como deve ser formulada a proposta de recomendação, em que pese seu caráter colaborativo e seu intuito de induzir a melhoria dos processos da unidade jurisdicionada, fixou de forma inequívoca os parâmetros para essa espécie deliberativa. Afinal, como diz o adágio, “o caminho para o Inferno é pavimentado com boas intenções”.

Como se vê, a recomendação é espécie deliberativa em que o controle externo pode agir de forma a induzir o aprimoramento da administração pública, apontando a possibilidade de melhorias relevantes, sem descrever de modo rígido uma fórmula a

ser seguida pelo gestor. Atentou-se ainda o Tribunal para a vedação de recomendações genéricas e distantes da realidade prática da unidade jurisdicionada, evitando o uso de critérios com “elevada carga de abstração teórica ou conceitos jurídicos indeterminados” (artigo 12, *caput* e parágrafo único). Com essas medidas, tanto o auditor, na análise do caso, como o julgador, no momento da decisão, estão limitados às circunstâncias fáticas trazidas aos autos pelos gestores, bem como devem demonstrar a potencial melhoria por meio da expectativa de diminuição de custos e simplificação de processos de trabalho.

Por fim, cabe breve explanação sobre a ciência, cuja regulamentação está nos artigos 9º e 10 da Resolução 315/2020.

Embora seja deliberação de natureza mais simples, por se tratar de mero alerta ao destinatário quanto a irregularidades que não demandam uma atuação mais incisiva do controle, a deliberação do tipo ciência também mereceu um detalhamento de viés consequencialista. Essa conclusão decorre da previsão dos incisos I e II do artigo 9º do normativo que listam como objetivo da ciência evitar a repetição da irregularidade ou a sua materialização, se for identificado que as ações que podem realizá-la estão em estágio inicial e podem ser interrompidas com um alerta ao destinatário. Com isso, espera-se que seja evitado o surgimento de uma falha de maior gravidade, com potencial de exigir uma futura proposta de determinação por parte do Tribunal.

Quanto ao artigo 10, seu comando remete ao artigo 6º, incisos II e III, que fixam as exigências de indicação precisa do critério normativo afrontado e de boa redação da proposta. Também referencia o artigo 7º, inciso II, que veda a redação de propostas no sentido de observar normativos, legislação ou entendimentos do Tribunal apenas com finalidade pedagógica.

6.1. Construção colaborativa das deliberações

Vale destacar ainda que a Resolução prevê a atuação do controle em conjunto com os gestores públicos, criando para estes um papel ativo na formulação das deliberações, isto é, a atuação do Tribunal deixa de ser de natureza puramente coercitiva e passa a ser colaborativa. Para tanto, a unidade técnica responsável pela

instrução do processo passou a ter de obrigatoriamente abrir aos gestores e responsáveis a oportunidade para apresentar comentários sobre as propostas de determinação ou recomendação e mesmo solicitar informações quanto às consequências práticas da implementação das medidas aventadas e a possibilidade de adoção de outras soluções (artigo 14).

São previstas duas causas de não-adoção dessa medida. Em primeiro lugar se, no curso do processo, as circunstâncias permitirem uma antecipação da proposta, com a manifestação da unidade jurisdicionada sobre as informações descritas no *caput* do artigo 14 na etapa de contraditório ou na reunião de encerramento dos trabalhos, isto é, **antes** da apreciação do processo por órgão julgador do TCU. Neste caso, haveria a antecipação de medidas pelo próprio jurisdicionado, em virtude da atuação do controle externo.

A segunda hipótese trata da possibilidade de o conhecimento prévio da proposta pelos gestores colocar em risco o alcance dos objetivos da ação de controle. Como exemplo, vale citar que não são raros os casos em que, no curso da atuação, a equipe de fiscalização encontra irregularidades graves que devem ser reparadas, mas também podem implicar a sanção a gestores ou a adoção de medidas como a determinação de instauração de processo interno para apuração de responsabilidades. Nestes casos, obviamente a construção em conjunto da proposta de deliberação fica prejudicada.

Em respeito ao espaço concedido às unidades jurisdicionadas para opinar quanto às propostas de deliberação, o artigo 15 cria a obrigação para o controle de analisar e indicar as razões quanto ao acatamento ou não das manifestações das unidades jurisdicionadas. Com este comando, a Resolução evita que essa construção colaborativa seja reduzida a mera formalidade a ser observada no curso do processo, abrindo-se prazo para que os gestores se manifestem, mas sem que o servidor que instrua o processo (e, posteriormente, o julgador) analise as sugestões apresentadas pelas unidades jurisdicionada.

No caso de serem rechaçadas as manifestações dos gestores que apontem a possibilidade de consequências negativas ou soluções de melhor custo-benefício, o artigo 15 fixa ainda que devem ser especialmente justificadas a manutenção das

propostas preliminares. Não bastará ao controle desqualificar as razões do gestor, mas demonstrar de modo racional que há elementos que impedem a adoção das medidas por este sugeridas, por exemplo, questões de ordem legal ou de natureza orçamentária.

6.2. Racionalização das deliberações

Finalmente, a Resolução TCU 315/2020 traz em sua Seção IV, o artigo 16, hipótese direcionada à eficiência da atuação do controle externo. Trata-se da ressalva de que a proposta de determinação, ciência e recomendação, mesmo que atendendo aos requisitos previstos na própria Resolução, somente podem ser expedidas quando **imprescindíveis** às finalidades do controle e para as deficiências que, se não tratadas, possam comprometer a gestão. O dispositivo chega a indicar a possível dispensa de deliberação se: (a) a unidade jurisdicionada se comprometer formalmente a adotar medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da deliberação, ou se existir estudo sobre outros aprimoramentos que acarretem os resultados práticos pretendidos com a recomendação; (b) se a situação não exigir urgência, for de menor gravidade e se for identificada tendência de solução sem necessidade de atuação coercitiva do Tribunal ou, por último, (c) o tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a atuação do controle externo, inexistindo indícios de persistência da irregularidade e ser for baixa a probabilidade de repetição da irregularidade.

Fica claro que esta Seção destinou-se a indicar que o processo no TCU somente se justifica se houver a previsão de ganhos concretos decorrentes dessa atuação.

Não haverá necessidade de atuação de processo por parte do Tribunal se for verificada a ocorrência de condições que permitam a atuação proativa dos gestores, ou se houver indicação de que a atuação do Tribunal é desnecessária, seja pela ação dos gestores, seja pela verificação de condições indicadoras de que a irregularidade não se perpetuou e nem possui alta possibilidade de voltar a ocorrer. Essa previsão permite também o encerramento antecipado do processo e permite ao Tribunal direcionar seus recursos para outros casos que exigem uma ação de controle, racionalizando os recursos materiais e humanos do controle externo.

Finalmente, a Resolução TCU 315/2020 traz em sua Seção IV, o artigo 16, hipótese direcionada à eficiência da atuação do controle externo. Trata-se da ressalva de que a proposta de determinação, ciência e recomendação, mesmo que atendendo aos requisitos previstos na própria Resolução, somente podem ser expedidas quando **imprescindíveis** às finalidades do controle e para as deficiências que, se não tratadas, possam comprometer a gestão. O dispositivo chega a indicar a possível dispensa de deliberação se: (a) a unidade jurisdicionada se comprometer formalmente a adotar medidas preventivas ou corretivas que seriam objeto da deliberação, ou se existir estudo sobre outros aprimoramentos que acarretem os resultados práticos pretendidos com a recomendação; (b) se a situação não exigir urgência, for de menor gravidade e se for identificada tendência de solução sem necessidade de atuação coercitiva do Tribunal ou, por último, (c) o tempo decorrido entre a ocorrência dos fatos e a atuação do controle externo, inexistindo indícios de persistência da irregularidade e ser for baixa a probabilidade de repetição da irregularidade.

Fica claro que esta Seção destinou-se a indicar que o processo no TCU somente se justifica se houver a previsão de ganhos concretos decorrentes dessa atuação.

Não haverá necessidade de atuação de processo por parte do Tribunal se for verificada a ocorrência de condições que permitam a atuação proativa dos gestores, ou se houver indicação de que a atuação do Tribunal é desnecessária, seja pela ação dos gestores, seja pela verificação de condições indicadoras de que a irregularidade não se perpetuou e nem possui alta possibilidade de voltar a ocorrer. Essa previsão permite também o encerramento antecipado do processo e permite ao Tribunal direcionar seus recursos para outros casos que exigem uma ação de controle, racionalizando os recursos materiais e humanos do controle externo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento deste trabalho focou-se no estudo das relações entre a Análise Econômica do Direito, o conceito de consequencialismo e sua aplicação às deliberações emanadas pelo TCU.

Em face da necessidade de dotar o Direito de instrumentos de análise quanto ao comportamento dos atores sociais, a AED introduz ferramentas da Economia para uma compreensão maior da racionalidade desses atores e do modo como respondem a incentivos criados pelas normas jurídicas. Para isso, foi demonstrada a correlação entre a criação desses incentivos e o modo como os destinatários da norma modificam seu comportamento para adequá-lo a uma nova prescrição normativa.

O consequencialismo jurídico auxilia o estudioso e o trabalhador do Direito a entender a correlação entre a formulação da norma e os efeitos concretos esperados sobre o comportamento social. E, no caso das decisões de agentes públicos, obriga a estes a racionalizar seu processo decisório, adequando sua motivação e visando a adotar a solução que resulte num maior benefício de bem-estar social.

No caso do controle externo da Administração Pública, e especificamente quanto à atuação do Tribunal de Contas da União, a edição da Resolução 315/2020 representou uma orientação cogente aos servidores e julgadores que integram a Corte de Contas a avaliar objetivamente as circunstâncias de cada caso concreto, com a formulação de propostas adequadas à solução de irregularidades, sem a prescrição de medidas desnecessárias e sem limitar a discricionariedade do gestor público.

A Resolução prevê ainda as possibilidades de atuação do controle externo diante da antevisão de oportunidades de melhorias, sempre considerando as opções que acarretem uma melhor relação de custo-benefício ou simplificação de processos de trabalho.

Finalmente, a norma interna do TCU, objetivando privilegiar a solução dos casos, fixa a construção conjunta de soluções, levando o controle externo a considerar as razões do gestor fundadas na sua realidade de atuação, evitando dessa maneira que as decisões do Tribunal contenham medidas de caráter genérico.

Com essas razões, é forçoso concluir que o TCU passou a conduzir formalmente sua atuação por um viés consequencialista. Com isso, espera-se não apenas uma solução mais efetiva dos processos sob sua análise, mas também uma racionalização dos recursos à disposição da Corte de Contas, com uma atuação mais

precisa e direcionada aos casos que realmente demandem um esforço de trabalho mais concentrado por parte do controle externo.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, Thiago Cardoso, FERREIRA JR., Fernando e MONTENEGRO, Lucas dos Reis. Consequencialismo, pragmatismo e análise econômica do direito: semelhanças, diferenças e alguns equívocos. In *Quaestio Iuris*, vol. 14, nº 04, Rio de Janeiro, 2021, p. 2107

BRASIL. *Lei 8.443, de 16 de julho de 1992*. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 16/12/2022.

BRASIL. Resolução TCU 315, de 22 de abril de 2020. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução TCU 264, de 9 de dezembro de 2014.

CORREIA, Ângela Karine G. de Miranda. *O argumento judicial consequencialista na visão da análise econômica e o desenvolvimento brasileiro*. Orientador: Prof. Dr. João Rezende Almeida Oliveira. 93 f. Dissertação (Mestrado), Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2015.

DIAS, Daniela Gueiros. *Consequencialismo judicial no Direito Tributário brasileiro*. Orientador: Prof. Titular Humberto Bergmann Ávila. 190 p. Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2018.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil*. Indaiatuba, SP: Editora Foco 2020; ePUB.

_____. *A tragédia do Judiciário: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário*. Tese de Doutorado, publicação 002/20122, Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade de Brasília, DF.

MARTINS, Daniela Berwanger e PAZETO, Matheus Lolli. Breves linhas sobre a inclusão da Análise Econômica do Direito na prolação de uma decisão judicial. In: *Reflexões sobre direito e economia*. PINHEIRO, Armando Castelar Pinheiro [et al.] (Coord.); Carla Teresa Bonfadini de Sá [et al.]. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2020, p. 150.

NUNES, Miguel Cordeiro. *Consequencialismo judicial e eficiência: uma perspectiva ética*. Orientador Prof. Dr. André Guilherme Lemos Jorge. 148 p. Dissertação (Mestrado), Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2020.

PEDRA, Anderson Sant'Ana. *Os fins sociais da norma e os princípios gerais de direito*. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/3762/os-fins-sociais-da-norma-e-os-principios-gerais-de-direito>. Acesso em: 08/01/2023.

SCHUARTZ, Luiz Fernando. *Consequencialismo jurídico, racionalidade decisória e malandragem*. FGV, Rio de Janeiro, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 41. ed., rev. e atual. Até a Emenda Constitucional n. 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2018.

TIMM, Luciano Benetti (Coord.). *Direito e economia no Brasil* [recurso eletrônico]: estudos sobre a análise econômica do direito. 4. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2021, 456 p.; ePUB. n.p.

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável