RODRIGO BENTO DE ANDRADE

A ATUAÇÃO INOVADORA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM ATOS DE PESSOAL COMO CONTRIBUTO À EFETIVAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA NO SERVIÇO PÚBLICO



ANDRADE, Rodrigo Bento de

A atuação inovadora dos tribunais de contas em atos de pessoal como contributo à efetivação de política pública no serviço público. / Rodrigo Bento de Andrade—Brasília—2024
399 f..

ISBN: 978-85-7267-170-5

1. Apreciação para fins de registro; 2. Servidor público; 3. Atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão; 4. Tribunais de contas. I. Título. II. Centro Universitário de Brasília.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 7

CAPÍTULO I: DECISÕES INOVADORAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE ORIENTAM NOVAS PERSPECTIVAS DO CONTROLE EXTERNO 19

1.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE: IMPACTOS EM UM MODERNO CONTROLE EXTERNO 19

1.1.1 Simbologia do Princípio da Legalidade em um Direito Administrativo dinâmico 20

1.1.2 Paradigma da juridicidade correlacionada com decisões administrativas de controle externo 41

1.1.3 A processualidade administrativa como fronteira da decisão do Princípio da legalidade 74

1.2 A MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO AJUSTE PARA AS NOVAS INTERPRETAÇÕES DE CONTROLE FINANCEIRO DA DESPESA DE PESSOAL 120

1.2.1 A semântica constitucional como elemento de defesa do princípio da moralidade 121

1.2.2 O debate democrático como incentivador de participação social na formação de decisões do controle externo 138

CAPÍTULO II: APLICAÇÃO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS EM DECISÕES DO CONTROLE FINANCEIRO INOVADOR 158

2.1 ATUALIZAÇÕES NORMATIVAS COMO CONTRIBUTO PARA SOLUÇÃO DE LITÍGIOS PARA ALÉM DA LEGALIDADE ESTRITA 159

2.1.1 Normas contemporâneas como paradigmas aplicados aos proventos oriundos da inatividade no serviço público 160

2.1.2 Decisão do controle externo em compasso com a necessidade de atualização de estatutos que regem os agentes públicos 181

2.1.3 Proteção de direitos fundamentais sociais e a harmonização de direitos às prestações em decisões inovadoras dos tribunais de contas 196

2.2 LIMITES INTERPRETATIVOS DE NORMAS FORMANDO PARADIGMAS NO CONTROLE FINANCEIRO DE PARCELAS REMUNERATÓRIAS 207

2.2.1 Leis que funcionam como mecanismos de ajuste de aplicação do princípio da legalidade 208

2.2.2 Benefícios dos paradigmas do controle externo sob à luz da razoabilidade 221

CAPÍTULO III: A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM PAGAMENTOS DE PESSOAL: A DECISÃO DE CONTROLE EXTERNO COMO JULGAMENTO 237

3.1 ANÁLISE DOS ATOS DE CONCESSÃO: JULGAMENTO PARA FINS DE DECISÃO ADMINISTRATIVA? 239

3.1.1 A natureza da decisão dos Tribunais de Contas influenciando a apreciação da legalidade dos atos de concessão 240

3.1.2 Consequências da apreciação de atos para fins de registro junto à estabilização das decisões no âmbito da Administração Pública 263

3.2 AS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS FORMANDO PARADIGMAS INOVADORES EM DECISÕES NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA 279

3.2.1 Busca de solução de conflitos entre as decisões administrativas e as decisões do controle externo 280

3.2.2 As decisões aparentemente contra legem que alcançam vencimentos e proventos de servidores públicos .300

CAPÍTULO IV: A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL COMO ELEMENTO DE HARMONIA PARA AS DECISÕES INOVADORAS NO CONTROLE EXTERNO 323

4.1 A CONSTITUIÇÃO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A ANÁLISE DOS ATOS DE CONCESSÃO 324

4.1.1 O modelo constitucional como influência positiva nos atos de inativação do servidor público: economia legítima de recursos para aplicação em políticas públicas 325

4.1.2 Tratamento isonômico em concessão de parcelas remuneratórias incentivando políticas públicas de pessoal 347

4.2 PAPEL INOVADOR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: MODO DE ATUAÇÃO CONSONANTE COM A PERMISSÃO JURÍDICA, SOB À LUZ DA HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL 356

4.2.1 O processo de linguagem constitucional como elemento de decisão referente a atos de concessão e de inativação no serviço público 358

4.2.2 Utilização de posicionamento inovador nos Tribunais de Contas: limite hermenêutico-constitucional acerca da segurança jurídica 369

CONCLUSÃO 385

REFERÊNCIAS 401

LISTA DE ACRÔNIMOS

ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BE	Bônus de Eficiência
CF/1967	Constituição Federal de 1967
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CC	Código Civil
CPC	Código de Processo Civil
LPA	Lei de Processo Administrativo Federal
LOTCU	Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
RE	Recurso Extraordinário
RITCU	Regimento Interno do TCU
RJU	Regime Jurídico dos Servidores Públicos Federais
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União

INTRODUÇÃO

É de rápida percepção por aqueles que trabalham nas mais distintas frentes na Administração Pública acerca da existência de multiplicidade de situações em que a Administração é chamada a decidir sobre aspectos que trazem impactos na vida da sociedade e do próprio arranjo instrumental administrativo. Essa forma de atuar multidimensional exige do intérprete do Direito habilidades que ultrapassam o próprio aspecto de uma decisão pontual, haja vista que, ao decidir, poderá ocorrer interferência em diversos campos da ciência. O operador jurídico precisa então estar consciente de seu papel ou de sua lei interior[1], do sistema em que se faz presente e da missão institucional que porventura esteja representando.

A compreensão do sistema por parte do intérprete jurídico passa pelo manuseio de ferramentas que tem à sua disposição e pelas quais ele já detenha alguma pré-compreensão acerca de como elas funcionam e podem ser utilizadas no tema em confronto. Os mecanismos de compreensão adquiridos são importantes como ponto de partida, assim como são as leis e as normas extraídas de casos concretos anteriores. Todavia, por mais que existam parâmetros e paradigmas confiáveis e atualizados à disposição do intérprete do Direito, uma decisão dificilmente oferecerá a totalidade de certeza quanto à hipótese que propiciou assim decidir[2]. Ou seja, ainda que se tenha a norma ou o paradigma que pareça perfeito e adequado para entregar o direito às partes, as situações fáticas podem, de alguma maneira, apresentar vícios de difícil identificação pelo intérprete. Fraudes e crimes podem distorcer a realidade, requerendo do analista jurídico no âmbito administrativo um conhecimento holístico de vários campos epistemológicos, com o intuito de bem dirigir a sua atividade de análise, com a intenção

---

1 Del Vecchio já alertava para a necessidade de que cada ente tenha consciência de sua lei interior, ou seja, da necessidade de adesão a ela, com a intenção de diminuir as "tergiversações e flutuações do processo, mediante o qual aquela lei se cumpre". DEL VECCHIO, Giorgio. **Evolução e involução no sistema jurídico.** Tradução de Henrique de Carvalho. Be-lo Horizonte: Editora Líder, 2005, p. 37.

2 Tendo a regra e um resultado, a hipótese é extraída da situação fática, explica Umberto Eco. Todavia, ainda em casos cujas regras são cristalinas e evidentes, "uma hipótese nunca produz certeza". ECO, Umberto. **Os limites da interpretação.** Versão eletrônica. Tradução Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2015, p. 232.

de permitir que, ao final, decida de modo integrado ao sistema jurídico e aos interesses da coletividade.

O controle externo da despesa financeira, de titularidade do Poder Legislativo, com auxílio técnico dos tribunais de contas, ajuda nesse diálogo em busca da melhor solução jurídica, desvelando as condições de verdade de um significado de uma sentença[3], possibilitando melhores condições de debates e, consequentemente, maiores chances de que o ato decisório influencie positivamente na qualidade de políticas públicas a serem disponibilizadas aos cidadãos, em face da melhor utilização dos recursos.

Nesse sentido, é fato que a ampliação da missão dos tribunais de contas, mediante os dispositivos prescritos na Constituição Federal de 1988 — conforme se nota a partir do seu art. 70—, teve como meta não somente melhor gerir os recursos do erário, mas também fazê-los imprimir uma nova realidade na máquina administrativa, voltada para o exercício do serviço público com foco na solução dos problemas do País e, não menos importante ainda, para a promoção do bem de toda a coletividade, que, por sinal, é um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do seu art. 3º, inciso IV, da CF/1988, contribuindo para que a existência do Direito tenha como meta se colocar a serviço da vida, conforme lição do Professor Carlos Ayres Britto[4].

Os serviços públicos são prestados por servidores e empregados vinculados ao Estado, ou, ainda, por colaboradores que, de alguma maneira, sofrem o controle financeiro da despesa pública. Àqueles realizados diretamente por servidores ou empregados públicos, a CF/1988 resolveu dar maior atenção, atribuindo missão específica aos tribunais de contas, os quais devem apreciar a legalidade do ato de admissão e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão, nos termos prescritos em seu art. 71, inciso III. Dúvidas são suscitadas dessa tarefa constitucional então realizada pelas Cortes Constitucionais, em face dos comandos constitucionais que disciplinam a matéria[5], bem

---

[3] A semântica da verdade, conforme lição de Habermas, desdobra a "tese de que o significado de uma sentença é determinado por suas condições de verdade". HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 481.

[4] BRITTO, Carlos Ayres. **O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988.** *In:* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 164.

[5] Questões de toda ordem são levantadas pela jurisprudência e pela doutrina. Como exemplo, o Professor Pedro Roberto Decomain defende que os Tribunais de Contas não deveriam registrar os atos de admissão

como das inúmeras normas infraconstitucionais que versam acerca do tema, principalmente aquelas que disciplinam aspectos específicos de aposentação e de estrutura das mais diversas carreiras públicas, as quais possuem características próprias de vencimentos e de outras vantagens.

E, como não deveria deixar de ser, os tribunais de contas deparam-se com inúmeros desafios acerca da interpretação de normas de pessoal, então aplicadas aos casos concretos, que envolvem vultosos recursos públicos, exigindo constante diálogo entre os tribunais de contas[6], a exemplo de situações em que há acúmulo ilícito de cargos públicos em entes federativos distintos, dando origem à necessidade de acessar as informações de pessoal existentes em cada base dos entes subnacionais.

São os mais diversos os casos em que os tribunais de contas não encontram solução imediata para o problema na literalidade do texto normativo infraconstitucional, ou, ainda, situações pelas quais os valores da sociedade parecem apontar em direção a um outro caminho, cuja regulamentação atendia a um paradigma por vezes ultrapassado do ponto de vista de sua juridicidade, exigindo uma postura diferente do intérprete das normas de controle financeiro da despesa pública.

Com fins elucidativos, cita-se o caso nacionalmente conhecido das pensões concedidas às filhas maiores solteiras de servidores públicos federais. A Lei 3.373/1958 disciplinava sobre o Plano de Previdência dos à época denominados de "funcionários da União", sendo que, em seu artigo 5º, parágrafo único[7], esse dispositivo trazia a possibilidade de pagamento de pensão temporária à filha solteira, maior de vinte e um anos, a qual, de acordo com a literalidade da norma, somente perderia os seus proventos em caso de vir a ocupar cargo público permanente, e, por simples interpretação gramatical, caso deixe de ser solteira. Em uma virada interpretativa, o TCU, no Acórdão

---

e de concessão de aposentadoria de seus próprios servidores. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006, p. 100.

6 Existem organismos responsáveis pela integração dos tribunais de contas, criados a partir dos anos sessenta, por iniciativa dos entes subnacionais, a exemplo da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) — entidade civil, sem fins lucrativos, de caráter nacional-, e o Instituto Ruy Barbosa — sociedade civil, de caráter técnico, pedagógico, científico e cultural, sem finalidades econômicas, criada pelos Tribunais de Contas do Brasil-. BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 209-210.

7 Diz o art. 5º, par. único, da Lei 3.373/1958: "A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.".

2.780/2016-TCU-Plenário[8], de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, deixou assentado naquela ocasião que essa beneficiária de pensão civil poderia vir a perder os seus proventos não somente quando viesse a exercer cargo público permanente, mas também ao obter renda própria oriunda de relação de emprego — seja na iniciativa privada ou ainda de atividade empresarial—, da condição de sócias ou representantes de pessoas jurídicas ou de benefício do INSS. Todavia, como se verá no decorrer do trabalho, esse juízo sucumbiu ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, fixado em distintos julgados, como pode ser visto no MS 34729 AgR-ED[9].

A situação fática acima relembrada é somente um dos diversos casos em que os tribunais de contas se veem diante do trabalho de ajustar a norma, anteriormente firmada com base em paradigmas cujos valores apreendidos naquele momento procuram vencer o anacronismo, sustentando uma melhor forma de integração do Direito. Por evidente, como visto no caso acima, a atuação dos tribunais de contas poderá ser em algum momento submetida ao crivo final do Poder Judiciário, cujo trabalho da Suprema Corte terá o condão de dizer a palavra final ao direito que lhe foi levado pelas partes, em conjunto com diversos interesses do Estado. Nesse sentido, por óbvio, a atuação dos tribunais de contas, principalmente quando infirmam entendimentos que até então estavam consolidados no sistema jurídico — buscando superar paradigmas antigos, mas enfrentando argumentos de suposto anacronismo da própria CF/1988[10], poderá incorrer em custos, não somente para o próprio tribunal, mas também para a coletividade, cujo desejo maior, no que tange ao tema, é a prestação de serviços públicos de qualidade, independentemente de quem quer que preste.

---

[8] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário.** Relator: Raimundo Carreiro. Autor do voto vencedor: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

[9] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 34729 AgR-ED**. Relator: Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 31 de maio de 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 dez. 2022.

[10] Há autores que destacam a existência do desafio de se superar esse "anacronismo", haja vista que, como alerta o Professor Paulo Roberto de Almeida, a correção dos conhecidos "privilégios aristocráticos" são típicos a um "Ancien Régime anacrônico", os quais, como ele leciona, são especialmente abusivos no "Judiciário e em carreiras afins". ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Roberto Campos e a trajetória constitucional brasileira**. *In:* A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. Organizador: Paulo Roberto de Almeida. São Paulo: LVM Editora, 2018, p. 70.

Além das críticas acerca de um eventual anacronismo da Constituição Federal de 1988, um trabalho interpretativo dos tribunais de contas, então voltado para um ideal pós-positivista, deverá enfrentar julgamentos semelhantes àqueles já recebidos pelo Poder Judiciário, principalmente quando se está diante de decisões administrativas que afetam direta ou indiretamente o manuseio da política, propriamente dita, ou até mesmo de desenhos de políticas públicas. A crítica mais evidente é aquela sobre a prática do ativismo judicial. Este, como argumentam alguns, carrega em certos momentos aspectos negativos para a sociedade, haja vista que as decisões tomadas no âmbito deste Poder podem estar preenchidas de suas próprias visões particulares ou até mesmo de tribunais, veiculando uma linguagem que, além de privada, exclui a linguagem pública[11].

No entanto, como se viu no caso enfrentado pelo Tribunal de Contas da União, em que se travou novo entendimento acerca da pensão civil concedida às filhas maiores solteiras de servidores públicos — juízo posteriormente suplantado por decisão do STF—, é fato que as cortes de contas, por vezes, vão ter de decidir para além do que o texto da norma aponta literalmente, considerando que, em alguns casos, valores sociais e culturais foram transformados de tal maneira que paradigmas ou leis anteriores não fazem mais qualquer sentido de aplicação. Todavia, isso não quer dizer que o Direito possa vir a ter conteúdo qualquer, considerando que, como preconizam alguns, os direitos individuais básicos, a democracia e o Estado de Direito não se põem em discussão[12].

Dessa feita, ainda que existam críticas quanto ao texto constitucional, a CF/1988 é a detentora da responsabilidade de delinear a interpretação por parte dos tribunais de contas quanto à previdência social dos servidores públicos, pois são estes que irão, após a apreciação da legalidade, registrar os atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão dos servidores públicos, nos termos do art. 71, inciso III, da CF/1988. Nesse sentido, ressalte-se que a previdência é expressamente citada como um direito social, conforme rol do art. 6º, da CF/1988, integrando assim o conjunto de direitos e de garantias que compõem a dignidade da pessoa humana, tendo esses direitos característica

---

[11] STRECK, Lenio Luiz. **Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada.** Joaçaba: Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL], v. 17, n. 3, set./dez., 2016, p. 724.

[12] GARCÍA MANRIQUE, Ricardo. **Radbruch y el valor de la seguridade jurídica**. Barcelona: anuario de filosofía del derecho — estudios de teoría y filosofia del derecho, 2004, p. 267.

destacada ao apontar para um olhar da pessoa humana em comunicação com outros indivíduos[13].

As decisões dos tribunais de contas, aqui delimitadas no que dizem respeito à apreciação da legalidade para fins de registro dos atos de admissão de pessoal, bem como de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, quando ultrapassam o sentido literal da norma, caminham na direção da formação de um novo paradigma, aqui denominado como "decisão inovadora" por parte do controle externo financeiro da despesa, entendendo-se assim de alcance até então não veiculado nos termos do que aqui se apresenta, embora seja comum no âmbito do Poder Judiciário.

Julga-se que qualquer atuação do controle externo que busque ajustar o texto normativo, com o intuito de produzir uma norma que melhor se amolde ao sistema jurídico, sem incorrer em situações injustas ou que venham a violar a segurança jurídica, depende de um debate a ser travado com diversos outros agentes institucionais e também com aqueles que são impactados diretamente pela futura decisão. Isso, porque agentes aptos a falar podem fazer referências a mais de uma noção de mundo[14], contribuindo para um resultado de justiça hábil.

É nesse caminhar e modo de atuação dos tribunais de contas que se faz necessário buscar entender quais são as suas missões ao produzirem normas interpretativas do texto legal e, consequentemente, qual deveria ser o respectivo alcance delas em perfeita sintonia com as funções do Estado, que não só devem se submeter à lei, mas também à Constituição[15]. Desde o desenvolvimento sistemático da relação entre interesse público e a conduta da Administração Pública, em que se foi demonstrando a insuficiência da aplicação rígida do princípio da legalidade para fins de cumprir o que realmente se pretendia com a lei[16], é de se notar que, cada vez mais, agentes externos podem cumprir

---

[13] BRITTO, Carlos Ayres. **O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988**. *In:* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 164.

[14] HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução: Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012, p. 484.

[15] Carlos Ari Sundfeld ressalta que a Constituição realiza importante papel ao sujeitar o Estado à ordem jurídica, superando a dificuldade de "submetê-lo às normas que por si próprio crie", haja vista que, segundo ele, a Constituição antecede o Estado. SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003, p. 41.

[16] ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1989.

com a missão de aperfeiçoamento da governança. Assim considerando os tribunais de contas, então imbuídos na missão constitucional prescrita, delimitada pela apreciação da legalidade para fins de registro dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos, revela-se o problema de pesquisa com o seguinte questionamento: é desejável que os tribunais de contas adotem uma postura fundamentalmente inovadora na interpretação de leis e de normas, considerando a sua missão constitucional, sobretudo no que diz respeito à apreciação da legalidade, para fins de registro, de atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão?

O cerne do problema é imbuído de novidade, principalmente pelo fato de ser algo que, embora atraia forte discussão acadêmica no âmbito do Poder Judiciário, não se vê o mesmo com tanto empenho quando se busca cientificamente o seu alcance no campo do controle da despesa do erário. Outro aspecto dirige-se à necessidade de se livrar da ciência como aquela totalmente despida de qualquer necessidade social e também sujeita a "todas as demandas político-econômicas[17]". A investigação a ser aqui conduzida buscará equilíbrio, traçando os caminhos jurídicos para a fundamentação final do seu desfecho, sem deixar de demonstrar as possibilidades de ganhos para as políticas públicas de pessoal no transcurso da pesquisa.

Ao compulsar esse problema de pesquisa, então voltado para a atuação inovadora dos tribunais de contas, delimitado pela apreciação da legalidade de atos de pessoal para fins de registro, surgem duas hipóteses que são simplesmente reveladas, sendo a primeira aquela dirigida a uma forma de atuar por parte dos tribunais de contas mais voltada ao cumprimento estrito da norma, com o devido apego ao texto normativo e a paradigmas antigos, em nome de uma suposta segurança jurídica e de uma verificabilidade da decisão por parte do Poder Judiciário[18]; de outra banda, nota-se a segunda hipótese, firmada no dever de as decisões dos tribunais de contas acompanharem uma novel interpretação de normas, produzindo controle financeiro do erário atualizado aos princípios jurídicos do

---

[17] BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Unesp, 2004, p. 21.

[18] Themístocles Brandão Cavalcanti ensina que a lei fornece ao Poder Judiciário a possibilidade de verificação do ato administrativo perante a ela, com o intuito de assim constatar se aquele ato está em estrita concordância com a legalidade. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípio da Legalidade e Desvio de Poder**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013, p. 149.

Direito, principalmente quanto àqueles originados do manuseio dos preceitos constantes da Constituição Federal, com a possibilidade de provocar até mesmo uma mutação constitucional[19]—, e, ainda, do Direito Público.

A questão é traçar uma investigação, pesquisando se há uma necessidade instrumental que, ao final, forneça conclusão pela necessidade de formação de novos paradigmas a serem aplicados pela Administração Pública, ou, de outra forma, faça crer no dever de os tribunais de contas se concentrarem em uma interpretação mais voltada para a literalidade da norma, produzindo decisões mais previsíveis e menos interventivas. Tomando uma faceta do regime de direito público — sim, este por excelência o campo principal de normatização das atividades dos tribunais de contas —, resultante, como quer alguns, da caracterização normativa de específicos interesses pertencentes à sociedade[20], indaga-se a qual tipo de hipótese, entre as duas acima apresentadas, atenderia mais ao interesse público e aos outros mais diversos princípios do direito público e da Constituição Federal de 1988?

A razão dessa análise justifica-se principalmente pelo fato de a investigação entrelaçar dois assuntos que são muito caros à Administração Pública, quais sejam: a) a economia de recursos públicos, proporcionada por uma boa gestão de atos de pessoal ao se aplicar o direito em maior sintonia com valores jurídicos mais adequados, seja aquele mais voltado à interpretação literal do texto normativo — valorizando a lei como um instrumento indutor primário de normas, capaz de limitar a ação da Administração[21]—, ou, ainda, aquele ajustado pela disposição aqui denominada de inovadora a ser tomada no âmbito dos tribunais de contas, cuja decisão por uma dessas formas de interpretação será perseguida no transcurso da pesquisa, e b) tornar esses recursos eventualmente economizados em instrumento de retroalimentação positiva do sistema jurídico, no que diz respeito ao aperfeiçoamento de políticas públicas de pessoal, a exemplo de melhorias

---

[19] Para o Professor Luís Roberto Barros, não somente o Poder Judiciário, mas também à própria Administração Pública pode provocar a mutação constitucional. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 145.

[20] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 55.

[21] DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. SãoPaulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 26.

em estruturas de carreiras e meio ambiente ecologicamente equilibrado — este último um direito cuja defesa não se imputa somente à coletividade, mas também ao Poder Público[22]—, restando assim revelada a interconexão de políticas públicas com o interesse público primário.

Diante do corte metodológico que se pretende fazer e, ainda, compulsando artigos científicos, doutrina e jurisprudência para fundamentação da tese, desde o início dos capítulos desta pesquisa serão apresentadas situações hipotéticas baseadas no sistema jurídico, principalmente dentro dos campos epistemológicos do Direito Público, exibindo pontos devidamente fundamentados que poderão corroborar ou infirmar as hipóteses mencionadas anteriormente, no intuito de apresentar as consequências jurídicas decorrentes dessas hipóteses, processo assim conhecido como método hipotético-dedutivo. Todavia, não haverá desprezo por completo do senso comum[23], o qual, caso bem utilizado no debate, colabora para a construção de boas decisões científicas.

Nessa linha, como principal recurso metodológico, será utilizada a pesquisa teórica, expondo quadros científicos de referência, mediante pesquisa bibliográfica de autores especialistas quanto aos pontos a serem suscitados, para então construir e demonstrar o panorama do trabalho, fazendo-se uso de jurisprudência e da doutrina quando necessário for, sempre buscando colocar pontos de vistas diferentes acerca de argumentos responsáveis pelo desenvolvimento da tese, a exemplo de correlações existentes entre o princípio da legalidade e o princípio da juridicidade; interesse particular e supremacia do interesse público sobre o privado; ativismo judicial e autocontenção judicial e, não menos importante, administração democrática em contraponto à administração autorreferenciada, todos esses elementos alocados sob o olhar do controle externo da despesa pública, com a delimitação voltada para a apreciação da legalidade de atos de pessoal no serviço público, para fins de registro, fomentada pela interpretação

---

[22] SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 53.

[23] Boa Ventura de Sousa Santos alerta que o senso comum, ainda que por ser conservador possa assim traduzir-se em prepotências, poderá resultar em uma novel racionalidade, caso se deixe interpenetrar pelo conhecimento científico. SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 5. ed., São Paulo: Cortez, 2008, p. 90.

dos preceitos jurídicos constitucionais[24], a qual está no cerne da solução final a ser proposta como resultado da pesquisa.

O mencionado objetivo é então perseguido desde o início da pesquisa, desde o primeiro capítulo, o qual está voltado para a apresentação dos aspectos fundamentais principiológicos das denominadas decisões inovadoras a serem tomadas pelos tribunais de contas, revelando os princípios pelos quais as mencionadas disposições se justificam de ser aplicadas no caso concreto, contrapondo seus aspectos fundamentais ao correlacionar: o princípio da legalidade *versus* o princípio da legitimidade ou da juridicidade; o princípio da indisponibilidade do interesse público ou o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado *versus* princípio da dignidade da pessoa humana; pontos relacionados a signos constitucionais e as suas relações com o princípio da moralidade e, não menos importante, o debate democrático como propulsionador da formação de decisões do controle externo, o qual, por vezes, poderá formar um entendimento para além da interpretação literal do texto legal — ou seja, um "direito positivo axiomatizado[25]".

Apresentados os conceitos principiológicos iniciais a subsidiarem esta distinta decisão acerca do controle da despesa financeira relacionado a atos de pessoal do serviço público, faz-se necessário, no segundo capítulo, exibir a subsequente aplicação desses conceitos na formação de novas normas disponibilizadas aos casos concretos, mediante ajuste proporcionado pela interpretação constitucional[26] e por leis que auxiliam neste tipo de interpretação, perpassando pela demonstração dos desafios acerca da ponderação a envolver princípios e regras[27] e da necessidade de atualização dos modelos normativos a

---

[24] Leciona o Professor Inocêncio Mártires Coelho que a finalidade precípua de uma interpretação de um preceito jurídico consiste em possibilitar a aplicação dos enunciados normativos. COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 47.

[25] O Professor Sandro Lúcio Dezan destaca que o "direito positivo axiomatizado" seria aquele que traz em seu cerne valores morais, cuja meta é a identificação, caso possível, da "lei e do direito com a justiça". DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea.** Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 82.

[26] A interpretação constitucional é "concretização", diz Konrad Hesse, destacando ainda que o conteúdo da Constituição deve ser identificado por meio da incorporação da "realidade", e, portanto, possui um caráter criativo. HESSE, Konrad. **La interpretacíon constitucional.** Seleccíon, traducción e introducción: Pedro Cruz Villalon. *In*: Escritos de derecho constitucional. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 2ª edicíon, 1992, p. 40.

[27] Em decisão recente do Tribunal de Contas da União, esta Corte de Contas decidiu, em processo de Consulta, pela possibilidade de que o tempo militar federal, estadual e distrital possa vir a ser utilizado

serem utilizados pelos tribunais de contas, bem como os benefícios de assim atuar, sob à luz da razoabilidade.

Após seguir na trilha da busca pela formação de novos paradigmas extraídos de uma interpretação da lei — em geral uma "intepretação *stricto sensu*[28]"—, ou do texto normativo sob o comando dos princípios da Constituição Federal de 1988, cuja intenção maior, para fins deste trabalho, é a concretização de direitos nela constantes, segue-se, no terceiro capítulo, a demonstração factual de como podem ser controladas e fiscalizadas essas novas decisões administrativas advindas de um novel horizonte interpretativo, cuja explicação acerca da denominada "coisa julgada administrativa" faz-se imperiosa, perpassando pela natureza da decisão dos tribunais de contas, as consequências da eventual estabilização da decisão administrativa e a procura pela solução de conflitos envolvendo decisões de atos de pessoal do serviço público, cujos desdobramentos, por vezes, são considerados por alguns como *contra legem*.

O ato subsequente, após o feitio de explicitar toda essa fundamentação principiológica, perpassando pela aplicação de decisões inovadoras e, ainda, pela formação da coisa julgada administrativa, será, no quarto capítulo desse trabalho, a revelação da conclusão acerca da adequação jurídica de os tribunais de contas ou se aprisionarem na interpretação voltada para a legalidade estrita e gramatical do texto normativo ou, de outra banda, dirigir suas futuras decisões mediante ajuste proporcionado pela ponderação de princípios extraídos da CF/1988, com auxílio da hermenêutica constitucional e da ampliação do debate democrático estimulado pelo consenso[29],

---

para fins de cálculo do benefício especial constante da Lei 12.618/2012. Tal decisão é paradigmática acerca do tema de pesquisa aqui apresentado, haja vista que os mencionados ex-militares — e agora servidores públicos federais-, não constam no texto normativo como beneficiários desta parcela. O Ministro-Revisor Jorge Oliveira, revisor do processo, cujo Voto vencedor conduziu ao mencionado *decisum*, utilizou-se, acompanhando parecer da unidade técnica do TCU, do princípio constitucional da isonomia como um de seus fundamentos do seu Voto. No caso, parece ter sido necessário exercer ponderação entre os princípios da isonomia e o da legalidade — este último tomado em seu viés estrito-. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 965/2024-TCU-Plenário.** Relator: Antonio Anastasia. Autor do Voto vencedor: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 22 mai. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 25 mai. 2024.

[28] A interpretação *stricto sensu*, conforme ensinamentos de Marcelo Dascal, é aquela que se propõe a entregar o significado de um signo linguístico duvidoso em uma determinada situação comunicativa, quando a sua "compreensão direta" não se faz suficiente para a proposta significativa. DASCAL, Marcelo. **Interpretação e compreensão.** São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2006, p. 343.

[29] A pesquisa enfrentará a possibilidade de os tribunais de contas se colocarem como um terceiro imparcial junto ao agente administrativo ou ao seu beneficiário — no que diz respeito a apreciação da legalidade

visando a concretização de direitos fundamentais como um contributo para melhoria das políticas públicas de pessoal. É nesse contexto que a pesquisa, a partir de agora, terá o seu início.

para fins de registro de atos de pessoal —, o que já é feito constantemente pelo Poder Judiciário e, em certa medida, pelos tribunais de contas. Castanheira Neves alerta que, quando a Administração Pública ultrapassa certo limite, o juiz ou tribunal poderá, caso provocado for, exercer um controle e atuar como um terceiro imparcial, excluindo assim desordens de interpretação-. A. Castanheira Neves. **O actual problema metodológico da realização do Direito**, In Digesta. Coimbra: Coimbra Editora, vol. 2º, 1995, p. 275.

CAPÍTULO I
DECISÕES INOVADORAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS QUE ORIENTAM NOVAS PERSPECTIVAS DO CONTROLE EXTERNO

O sistema de controle do País recebe o impulso de diversos agentes da coletividade, sejam eles nacionais e internacionais. Não poderia ser diferente em uma situação em que a máquina administrativa se encontra em processo de colaboração e também de conflito com entidades e organismos internacionais, os quais possuem os seus próprios interesses econômicos, culturais e sociais, em uma luta constante para a conquista de novos espaços por parte das nações que desejam ora ampliar as suas riquezas, ora melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos, de modo sustentável.

Nessa esteira, a Administração Pública deve estar azeitada para enfrentar os mais distintos problemas contemporâneos, sejam eles de origem interna ou externa, buscando um novo modelo que propicie melhor prestação de serviços públicos com um maior aproveitamento de recursos do erário, os quais, como bem se sabe, são bem disputados em países como o Brasil, nação que se encontra inserido em uma luta diária para então alcançar padrões que venham oferecer um futuro digno para o seu povo.

O controle financeiro da despesa é, nesse sentido, mecanismo essencial para o alcance desse objetivo, haja vista que é instrumento destinado para a economia dos recursos públicos, possuindo um arcabouço de normas constitucionais e infraconstitucionais que, quando bem utilizadas, interpretadas ou até mesmo ampliadas — acréscimo este como um dos objetos dessa tese —, podem e devem atuar de modo a propiciar a melhoria constante na prestação de serviços por parte de cada Poder, sendo que os princípios de Direito Administrativo e Constitucional são como bússolas a serem bem manuseadas por cada gestor brasileiro.

1.1 Princípio da legalidade: impactos em um moderno controle externo

Não se pode olvidar da relevância dos princípios dentro do campo epistemológico do Direito Administrativo, haja vista que este é um ramo do Direito Público que possui peculiaridades bem conhecidas pelos operadores do sistema jurídico, haja vista que nele

se faz presente maior compleição da administração de interesses coletivos, que, de certa forma, limitam a capacidade do indivíduo de atuar ao seu modo, em face da obrigação de se considerar o bem-estar do conjunto de cidadãos.

Já o estudo do controle externo da Administração Pública perpassa por diversos campos do Direito, a exemplo do Direito Constitucional, Financeiro, Econômico e Administrativo. Aqui, interessa principalmente a relação desse controle financeiro dos gastos públicos com o Direito Constitucional e Administrativo, campos estes interligados de tal forma que não é possível trabalhar dentro da juridicidade do ato administrativo considerando apenas aspectos específicos do Direito Administrativo, haja vista que este é amplamente dirigido pelo Direito Constitucional, cujos preceitos trazem amarras a ser observadas pelo gestor do erário.

A Constituição Federal de 1988 registrou como princípio imperativo da Administração Pública o festejado Princípio da Legalidade, conforme pode-se observar do seu artigo 37. No entanto, é bem sabido que, com o passar dos anos, a utilização da legalidade estrita de modo afoito trouxe problemas na gerência da máquina pública, com reflexos negativos tanto para o erário quanto que para o administrado, o qual, por vezes, viu-se indefeso antes de decisões da administração então fundamentadas na interpretação literal da lei, caminho também constantemente interceptado pelo controle externo, que tem papel relevante como auxiliar da melhor aplicação dos recursos públicos e da integração adequada de normas junto ao sistema jurídico.

1.1.1 Simbologia do Princípio da Legalidade em um Direito Administrativo dinâmico

A necessidade de organização é intrínseca ao desejo de uma convivência mútua entre pessoas que se veem com laços culturais e sociais semelhantes; entre cidadãos que decidem permanecer em um determinado território em face de relações familiares, de trabalho, de identidade ou por outros tantos motivos. A nacionalidade naturalmente provém desse desejo cívico de se relacionar com pessoas que compartilham algo em comum, imediatamente percebida na utilização de uma mesma linguagem, falada ou escrita. Escritos, ideias e o material ideológico que destoam de uma coletividade

naturalmente são rechaçados por ela[30]. Os escritos não devem ser proibidos porque trazem sentidos que podem seduzir ou envenenar alguém de "espírito fraco[31]", mas a sua leitura deve ser até mesmo incentivada, para que o organismo comum coletivo reflita e, em sequência, decida se devem ou não ser estimulados à incorporação dos mecanismos de decisão daquela coletividade.

No entanto, sabe-se que a coletividade é composta pelos mais diversos indivíduos, os quais pertencem a conjuntos, que se organizam em multidões detentoras de interesses subjetivos e particulares próprios ou, ainda, do mesmo grupo — cuja linguagem é manobrada com a intenção de expressar sentimentos[32]—. Com tantos desejos a serem administrados, em algum momento a colisão entre indivíduos ou grupos será inevitável, o que faz surgir a necessidade de coordená-la, mediante instrumento que tenha legitimidade e seja reconhecido com força imperativa para dissipar as desavenças dentro daquela sociedade ou oriundas de inimigos externos. Quando todos do grupo correm juntos e buscam uma solução aprazível a cada qual, o litígio deixa de existir e se acerta com o seu oponente, haja vista que, em boa parte dos casos, "o melhor jurisconsulto é a concórdia[33]"; no entanto, nem sempre é possível chegar a esse acordo.

O poder total e absoluto na mão de um só indivíduo é uma das soluções possível para administrar os litígios. Em momentos da Roma antiga, os seus primeiros reis ordenaram classes, com a intenção de rapidamente promoverem a ordenança de um exército para defesa da cidade[34]. Do mesmo modo, em analogia, a ordenança do sistema jurídico faz-se necessária para que haja resposta rápida às desavenças sociais não solucionadas pela concórdia. O questionamento que se sobrevém é: há ordenança jurídica

---

30 Nesse sentido, como extraído dos ensinos de Jorge Iván Cifuentes Álvarez, ao citar a Dra. Indira Latorre González, elementos ideológicos jurídicos, emanados de uma Carta Constitucional, fazem com que os juízes passem a exercer um papel mais ativo. ÁLVAREZ, Jorge Iván Cifuentes. **Alcance del control jurisdicional a los actos administrativos disciplinarios.** Medellín: Corporación Universitária Americana — Facultad de Humanidades Y Ciencias Sociales — Programa de Derecho. 2018, p. 58.

31 VOLTAIRE. **O preço da justiça**. Tradução: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 63.

32 A linguagem que é assim manobrada, conforme Carrió, é utilizada, por vezes, para despertar certos sentimentos, solidários ou não com os nossos, como admiração, ira, inveja, etc. CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje**. Tercera edicion aumentada. Bueno Aires: Abeledo-Perrot, 1986, p. 20.

33 QUEVEDO, Francisco de. **A Hora de Todos e a Fortuna com Inteligência**. Tradução: Liliana Raquel Chwat. São Paulo: Editora Escala, 1995, p 66.

34 MAQUIAVEL, Nicolau. **A arte da guerra.** Tradução e notas: Eugênio Vinci de Moraes. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 26-27.

quando todo o poder está na mão de uma só pessoa? De qualquer modo, mesmo em partes do mundo em que se adotam meios absolutistas para se resolver um problema, nota-se que a necessidade da fixação de regras é uma maneira adequada para que o conflito seja solucionado com uma percepção de justiça a ser sentida pelas partes então envolvidas. O Direito nasce dessa necessidade de administrar a vida em sociedade e de apaziguar os conflitos, ou ainda, de certa maneira, restaurar o equilíbrio, mediante a entrega do bem da vida em litígio ou aplicação de sanções àqueles que desrespeitam as normas vigentes. Dificultoso imaginar uma nação sem um Direito, considerando que este é uma realidade universal e, onde quer que haja homem, o Direito estará ali como uma imagem da vida para o seu exercício em coexistência[35].

Evidentemente, a existência do Direito, por si só, não abona desarmonias que acontecem no transcurso do tempo e das relações jurídicas. O tempo é dimensão que tudo modifica, sendo que nas relações jurídicas isso não seria diferente. Um contrato inicial entre particulares ou empresas com o Estado modifica-se naturalmente com o caminhar do relógio, cuja alteração na eficácia é facilmente percebida, considerando que os respectivos prazos vão se expirando e, consequentemente, modificando e novando obrigações, que podem se tornar dissonantes, simplesmente por conflitos entre as partes.

Essas desarmonias acontecem no Direito com certa frequência, seja na relação entre particulares, entre estes e o Estado e, ainda, entre este último, os particulares e demais sistemas, a exemplo do campo da Economia, conhecida como *ciência da escassez*, em que alguns temas do Direito estão imediatamente interligados com ela, a exemplo do que se vê em aposentadorias, cujos assuntos mexem com as emoções, haja vista que, de modo geral, todos pensam em se aposentar algum dia[36]. Desse modo, o Direito, como um instrumento universal presente de alguma forma em todas as coletividades, dirigido a regular a conduta daqueles que lhes são submetidos, é percebido de maneira distinta pelos membros da sociedade, considerando que as características dos mais diversos grupos que a integram, bem como a rede[37] que acompanha as relações jurídicas presente

---

35 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 9.

36 GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 4.

37 O modo de vida contemporâneo vem apresentando falhas nestas redes, com ameaças às formas de direitos fundamentais também nas esferas governamentais, como se nota em "mercados, organizações

nos subconjuntos coexistentes nesses grupos, são solucionadas pelos mecanismos então permitidos e estipulados em consonância com os elementos da coletividade.

Nessa esteira, a percepção por parte da coletividade do Direito e de seus princípios e regras, sistematizados material e formalmente, influenciam sobremaneira no modo de resolução de desordens por cada organização social, bem como nas relações desta com os membros externos de outros países e regiões. Como exemplo, é de se notar que as normas de direito material devem se adequar à realidade de cada nação e/ou territórios, em face de inúmeras peculiaridades que cada um deles têm. Nesse sentido, o tempo de prescrição e de decadência não são iguais em todos os países, cada qual com suas normas de direito intertemporal. No campo processual, a percepção do Direito também não é menos relevante. Toda a atividade estatal é permeada de processualidade, e a atividade administrativa naturalmente é impactada, principalmente em face de não se permitir que deixem de ser observadas garantias ao administrado como a ampla defesa e o contraditório[38].

As características particulares de uma área geográfica — bem como a forma como as comunidades se interagem—, promovem a produção de seus sistemas jurídicos e estabelecem o modo de resolução de suas relações jurídicas e das subsequentes desavenças, permitindo, por exemplo, a fixação de tempos distintos de prescrição e de decadência, diferentes a depender de maior ou menor relação de conexão da resolução de litígios por parte do Estado, que pode ser mais ou menos acionado, necessitando de corpos de servidores distintos de acordo com a demanda que recebe, da velocidade em que o erário soluciona os seus problemas e do tipo de órgão que é acionado[39]. No campo administrativo, essas desavenças são resolvidas por um ato administrativo, cujo fato

---

e redes". TEUBNER, Gunther. **Direito e teoria social: três problemas.** Tradução: Patrícia da Silva Santos. Tempo Social, Vol. 27, 2014, p. 77.

[38] SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Procedimento Administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 34-35.

[39] Quanto ao tipo de órgão acionado, tem-se, entre eles, o consultivo, com função consultiva — uma das funções dos tribunais de contas. García de Enterría ensina que um órgão consultivo deve ser um órgão substantivo, constituído sobre si mesmo, independente, com uma função substantiva de aconselhar. ENTERRÍA, Eduardo García de. **Aspectos de la administracion consultiva.** Revista de Administración pública, nº 24, 1957, p. 173.

jurídico que o justifica é o "motivo", funcionando como pressuposto fático para a sua edição[40].

O mencionado sistema jurídico, para ser eficiente e observado pela coletividade, requer, como já dito, de sua percepção, a qual, invariavelmente, modifica-se com o tempo. E este é objeto de desejo do homem, que tenta a todo tempo submetê-lo ao seu controle, por meio da matematização do Direito[41], a qual proporciona identificar, dentro do transcurso temporal, a motivação da decisão. Nesse sentido, a explicação de como uma decisão foi tomada, bem como qual a origem do seu fundamento, fazem com que aquele cuja norma é dirigida tenha uma capacidade de compreender a razão pela qual foi escolhida uma solução jurídica, ora pela Administração, ora pelo Poder Judiciário, possibilitando que a mencionada decisão seja aferida no aspecto de nela encontrar elementos de justiça. É desse modo que a exposição de motivos tem como uma de suas principais funções possibilitar julgar o que é bom ou mau, o que é belo ou detestável, e o que é justo ou injusto, elementos estes intimamente vinculados à razão. Isso torna mais fácil seguir a legalidade e o direito como dever — e não somente como moralidade —, dirigindo a vontade mediante o juízo de leis práticas, conforme bem explicitada na crítica da razão prática de Kant[42].

Existem diversas maneiras e modelos de se procurar colher a vontade dos cidadãos, produzindo sistemas legais a serem observados por todos, dirigindo a alguém ou a alguma entidade a palavra final para assim bem decidir a desavença. Em última análise, aquela sociedade é responsável pelas escolhas do sistema que melhor aprouver[43]. Quando não mais é eficiente, tal sistema naturalmente é expurgado pela própria coletividade que o criou. O sistema jurídico, quando assíncrono, produz diversos sentidos às mesmas palavras, fazendo surgir uma ressemantização desses conjuntos de

---

40 NOHARA, Irene Patrícia. **O Motivo no Ato Administrativo.** São Paulo: Atlas S.A., 2004, p. 26.

41 CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Hermenêutica e Argumentação no Direito.** Curitiba: Editora CRV, 2014, p. 42-43.

42 KANT, Immanuel. **Crítica da razão pura.** Versão eletrônica. Tradução: J. Rodrigues de Merege. Créditos de digitalização: Membros do grupo de discussão Acrópolis, p. 41.

43 Ressalte-se que — como exemplo de colapso de um sistema-, empreenderam-se esforços em meados do século XIX, para então dar autonomia ao Direito Administrativo, como novo ramo do Direito Público, pelo esgotamento das "explicações personalíssimas e místicas do feudalismo e do absolutismo, caminho este bem delineado na Alemanha, que então reconheceu o Estado como pessoa jurídica. ENTERRÍA, Eduardo García de, FERNÁNDEZ, Tomás-Rámon. **Curso de Direito Administrativo.** Revisor técnico: Carlos Ari Sundfeld. Tradutor: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 46.

letras, bem como uma luta política, conduzindo a uma situação de vivência entre loucos e insensatos[44].

A norma positivada pode receber maior ou menor participação popular quando de sua escolha e definição. Isso depende de inúmeros fatores, como a maturidade do cidadão sobre o tema que está prestes a virar ou a alterar uma lei; o modo como as pessoas se relacionam com os seus representantes, ou seja, a fisiologia que existe entre o eleitor e aquele que o representa junto ao parlamento; os diversos processos e procedimentos a que se submetem as leis e a respectiva participação do cidadão em cada um deles; e, não menos importante, o modo particular de como o eleitor se envolve com os agentes ou servidores públicos, em uma inter-relação colaborativa. Quanto a estes últimos, sabe-se da existência de poderes inerentes que recebem esses agentes públicos estatais, que variam de acordo com a função pública que a eles é atribuída[45]. Nesse sentido, a percepção da norma por parte do cidadão tem como um de seus fatores indissociáveis o agente público que lhe atende — e a função pública que é exercida por ele —, de acordo com a qualidade do serviço que lhe é prestado, tendo menor relevância para o particular quem realmente lhe presta o serviço.

Essas percepções nem sempre são bem colhidas pelo Poder Legislativo ou pelo Poder Executivo — este quando no exercício da delegação constitucional para legislar—, seja na elaboração da norma ou na expedição de decretos para a sua interpretação. A bem da verdade, é possível que haja até mesmo uma desvirtuação da intenção da coletividade por aquele que está veiculando a norma, tornando-a como um instrumento para atender a interesses políticos diversos, bem como pode dirigir o preceito normativo para proteger ou alavancar interesses econômicos, então vinculados às instituições políticas, que funcionam como limitadoras do desenho de políticas públicas na democracia, podendo bem assim consolidá-las[46]. Nesse sentido, a norma pode ser incentivadora de boas ou más políticas públicas estatais, distantes ou mais próximas da

---

[44] ROSENFIELD, Denis Lerrer. **Manipulação e Insegurança Jurídica.** GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), *In:* Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 24-25

[45] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Apontamentos sobre os agentes públicos — Regime Jurídico dos Servidores Públicos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984, p 4-5.

[46] ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Economic Origins of Dictatorships and Democracy.** New York: Cambridge University, 2006, p. 42.

coisa pública[47], a qual, em algum momento, pode ser vilipendiada pela desigualdade em uma sociedade, por se ancorar em indevidos argumentos proferidos por uma autoridade dita "superior" [48].

O que é posto na norma pode, dessa maneira, distanciar-se da realidade desejada pela coletividade, contrapondo-a com diversas realidades, principalmente no que diz respeito ao que então chancelado pelo Poder Legislativo e o próprio direito a ser aplicado nas relações jurídicas, fato bem notado nas obrigações instituídas entre os particulares. No entanto, embora as normas que regem diretamente as relações jurídicas sejam aquelas mais visíveis e mais perceptíveis em um primeiro momento por parte daqueles que as utilizam em seus litígios, outras leis e atos infralegais também exercem grande influência em todas essas relações aferidas e ajustadas por princípios epistemológicos do campo do Direito em que se relacionam, bem como por princípios e regras constitucionais. A análise do sistema jurídico, por parte do intérprete, é que vai apontar qual o melhor caminho a se tomar em uma decisão, definindo o sentido revelado da lei[49]. Ora esse sistema jurídico privilegia e sobrepõe à justiça a segurança jurídica; ora caminha pelo inverso, dando prevalência à justiça, e, por último, adota ainda, por vezes, o princípio da legalidade para bem decidir[50].

A norma posta tem como um de seus desejos o de se obter, em um primeiro momento, segurança jurídica. Evidentemente, diversos desafios surgem daí. O primeiro deles e, talvez, o mais perceptível, é quanto ao uso da linguagem. Esta será desenvolvida em um outro momento aqui nesta tese, no que diz respeito especificamente ao objeto da pesquisa. Apesar disso, nesse primeiro instante, relevante se faz dizer que, para operar a

---

47 O professor Eros Roberto Grau defende que a coisa pública é estatal, não relacionada com o povo. GRAU, Eros Roberto. **O Estado, a liberdade e o Direito administrativo.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 97, p. 255, jan./dez. 2002. [747986] CAM SEN STJ TJD STF.

48 Alexis De Tocqueville alerta que quando a maior parte das condições é muito desigual e permanente, floresce na imaginação dos homens a necessidade do "superior" e, de outra banda, quando ausente grande desigualdade entre eles, a "noção geral do superior se torna mais frágil e menos clara". TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na américa: livro II: sentimentos e opiniões.** Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 239.

49 O Poder Judiciário tem em sua Corte suprema órgão com função de delimitar o que se extrai do texto legal. MARINONI, Luiz Guilherme. **Da Corte que declara o "sentido exato da lei" para Corte que institui precedentes.** *In:* CLÈVE, Clemerson Merlin. Doutrinas Essenciais. DIREITO CONSTITUCIONAL. Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 90.

50 SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015, p. 20-21

linguagem, existe um conjunto de regras, que pretende ser compreensível a todos àqueles que com ele vão operar.

Revela-se aqui o primeiro desafio: tendo a linguagem um grupo de símbolos e métodos dirigidos a sua compreensão, cada qual operador dela poderá ter um entendimento distinto. A avaria que se bem oferece como possível solução é a metáfora, apresentando-se como uma colina para além das regras utilizadas, com o intuito de funcionar como um mecanismo de renovação, com capacidade para violar o sistema de regras[51]. Uma das formas mais conhecidas pela qual a linguagem da norma é veiculada entre particular e o Estado é mediante as funções deste. A função administrativa, então destaque para o presente trabalho, é desempenhada tipicamente pelo Poder Executivo, que, por óbvio, é o que mais diretamente executa as demandas do povo, o qual, logo após a Revolução Francesa, com as sementes lançadas pelas "sociedades fraternas", apresentou-se como um novel sujeito político[52], sujeitando-se aos ditames das leis e das normas.

Logo se percebe um outro suposto descompasso: o texto normativo é, em regra, elaborado pelo Poder Legislativo; contudo, a função administrativa, principalmente aquela relacionada à prestação de serviços públicos, é tipicamente executada pelo Poder Executivo. Assim, os reflexos entre as causas e os pretensos efeitos podem provocar nestes últimos resultados indesejados, seja pela parte do legislador ou — ainda que devida ou indevidamente ambicionados por este—, pelo lado do cidadão contribuinte, promovendo danos axiológicos no sistema, haja vista que, do ponto de vista da Axiologia — fundamentada em uma crítica que implica em apreciar algo, sob à luz de valor[53] —, os valores desejados pela coletividade não foram alcançados, por terem sido extirpados da lei então nascida.

Essas normas, após colocadas em vigência e, a partir de então, coordenadoras das relações sociais e jurídicas, são originárias da coleta dos termos da época, então plenamente ajustáveis de acordo com a orientação cultural, social e religiosa de seu

---

[51] ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 154-155.
[52] BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido.** São Paulo: Cidade Nova, 2008, p. 32.
[53] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 36.

próprio tempo, sendo que não é adequado se esperar a causalidade dentro de uma estabilidade dos termos, mas sim intrínseca às próprias relações[54]. Dessa maneira, uma lei, norma ou regra jurídica que esteja em dissonância com os valores do seu tempo, tenderá a cair em desuso e ignorada ou ser substituída por uma nova regra jurídica em sentido formal, colocada em termos de direito posto, o que, em uma primeira visão, facilita o seu controle.

É evidente que esse processo de conhecimento, geralmente, não possui traços de linearidade, dependendo então de inúmeros fatores, normalmente relacionados aos esquemas e formas de organização institucional, política, cultural e social[55]. Essas duas últimas formas são as que não se percebem em um primeiro olhar, mas, provavelmente, são as mais relevantes em termos de impactos indesejados para o tecido social. A depender do envolvimento do cidadão com a sua coletividade, com a respectiva coisa pública, e, ainda com o seu grau de maturidade, ele, então destinatário ou beneficiário da norma, sequer tem a capacidade de distinguir ou de compreender como aquela norma o atingirá. Esses efeitos são bem percebidos em normas de fundo previdenciário: sabe-se que com a adoção do neoliberalismo o Estado deixa ou diminui os seus subsídios para os serviços sociais, de seguridade e de assistência social[56]; considerando esses fatores, cabe questionar se o cidadão, então alcançado negativamente por tais medidas, teria exercido a mesma escolha de seus representantes políticos no Poder Legislativo, mediante o seu estimado voto, caso soubesse da real intenção deles quanto às reformas previdenciárias que estariam por vir?

De início, não é possível apontar uma resposta para a pergunta acima, considerando que, para isso, seria necessário realizar pesquisa empírica, adotando ainda algum tipo de recorte, no mínimo geográfico. Todavia, é desejável que, principalmente do ponto de vista de políticas públicas e, no caso específico, de política previdenciária, haja

---

54 VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 49-51.

55 O fenômeno do conhecimento nos últimos tempos tem-se mostrado disruptivo, tanto em quantidade como também no que diz respeito às características que o distinguem, exigindo grande esforço do Direito e da cultura jurídica para se adaptar em um curto espaço de tempo, com pouco lapso temporal que proporcione uma adequada reflexão jurídica. PERIN, Roberto Cavallo. **Il contributo italiano ala libertá di scienza nel sitema delle libertà costituzionali.** Diritto Amministrativo, anno XXIX Fasc. 3, 2021, p. 589.

56 COSTA, José Ricardo Caetano. Previdência e Neoliberalismo. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda., 2001, p. 64.

a ampliação do debate. É facilmente perceptível que mudanças na forma de concessão de benefícios previdenciários terão grande impacto na vida de todos aqueles que deles vão usufruir em um determinado país, o que traz consigo a necessidade de grande e ampliada discussão para implementação de políticas previdenciárias eficazes. Infelizmente, essa capacidade de diálogo entre Estado, sociedade e Administração Pública tem se deteriorado, principalmente em face da realidade fluida e de grande alternância, problema conhecido pelos estudiosos de políticas públicas como esterilização do direito público[57].

Ademais, as relações dialéticas entre sociedade e Estado nem sempre são feitas sem as amarras burocráticas ou processuais da norma. O Estado, tomado como coisa pública, tem o condão de absorver as relações sociais, fundadas em semelhanças[58]. Este mecanismo pode ser melhor visualizado na análise de denúncias de irregularidades, em que se sopesam a não identificação do denunciante — que assim procede ao temer algum tipo de represália —, em contraponto à necessidade evocada por alguns de avaliar a natureza da denúncia e o caráter do denunciante, que pode veicular boatos falsos por ser desafeto pessoal do denunciado[59].

Ampliar a discussão pode aumentar o alcance da lei, bem como a legitimidade de uma política pública, modificando o poder simbólico — tomado como instrumento de estruturação da realidade e da ordem do conhecimento[60] —, para assim torná-lo aceitável pelos membros da sociedade. Nessa linha, mesmo que haja ampliação do debate mediante audiências e consultas públicas, visando colher opiniões e visões dos diversos setores da coletividade e de especialistas sobre o tema em discussão, para que exista um resultado tangível constata-se a necessidade, geralmente, de que os termos estejam

---

57 Maria Paula Dallari Bucci revela que o sistema jurídico, em se tratando de políticas públicas, seria suficiente para lidar com a atuação concreta do direito, no entanto, o problema se dá quando da inter-relação a ser exercitada pelo Estado, visando a organização das relações entre Estado, Administração Pública e sociedade. BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 2-3.

58 HAURIOU, Maurice. **Précis Élémentaire de Droit Administratif**. Paris: Recueil Sirey, 1926, p. 5.

59 BONFIM, Alberto. **O processo administrativo — comentários, rotina e modelos de atos oficiais**. 5ª ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S. A., 1956, p. 12.

60 BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 9.

postos em um processo administrativo, realizado no interior de algum procedimento legalmente prescrito.

Não se pode olvidar que, no transcurso desse processo administrativo relacionado a políticas públicas, são proferidos atos administrativos, por vezes então invalidados, a exemplo de quando são expedidos por indivíduo incompetente, que tenha praticado ilicitamente um ato no lugar do agente público legalmente hábil para tanto, sendo que este último não se veria obrigado a convalidar o mencionado ato, caso não concordasse com ele, gerando entraves insuperáveis[61], considerando a possibilidade de a política pública desenhada inicialmente tornar-se paralisada.

Os eventuais entraves burocráticos então colocados na lei podem ser ao mesmo tempo um elemento de segurança dos recursos do erário, bem como pode impedir que o dinheiro indispensável para a implementação de uma política pública chegue ao seu destinatário quando não mais é necessário; ou a sua utilização de modo intempestivo venha a provocar um menor ganho marginal do ponto de vista econômico, refletindo negativamente em questões sociais. Todavia, os "entraves burocráticos" aqui devem ser considerados não como um conceito geral[62], mas delimitado como sendo aqueles então desnecessários, ilegítimos ou ilegais. Desse modo, o cuidado com esses recursos deve promover diálogos com a sociedade, no sentido de estabelecer requisitos legais que sejam capazes de melhor estimular os seus controles, a exemplo de fixar a responsabilidade objetiva ou subjetiva, podendo a contenda utilizar-se da Análise Econômica do Direito, em busca de uma melhor solução.

A exemplo, cita-se que se a vítima de um erro do erário souber que a responsabilidade do Estado ou de um terceiro que o substitua for objetiva, ela estará estimulada a enfrentar o litígio, haja vista que poderá cobrar de seu ofensor, independentemente de ele ser ou não culpado, ou seja, os custos administrativos são dependentes do sistema de responsabilidade, e são assim responsáveis por afetar a

---

61 ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. Temas de Direito Administrativo, vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 66.

62 Ernst Cassirer discorre acerca do que deve ser entendido como um conceito geral, no sentido de que este pressupõe uma limitação de características de um objeto, o que normalmente apenas pode ser feito quando há "traços fixos" pelos quais as coisas podem ser reconhecidas. CASSIRER, Ernest. **A filosofia das formas simbólicas: a linguagem.** São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 42.

comparação entre essas formas de encargos[63], tendo assim potencialidade de dirigir a ação da vítima.

Evidentemente, esse aparelho legal de responsabilidades está intimamente ligado à escolha do sistema político adotado pelo Estado. A aplicação ao empresário de um aparato rigoroso de responsabilidade objetiva pode desestimulá-lo a empreender em um determinado país e, consequentemente, procurar uma outra nação em que as regras legais são mais aperfeiçoadas para uma maior capitalização de seus recursos. A necessidade de aperfeiçoamento das instituições tem como embrião o desejo constante de aprimoramento ilimitado do homem. Tudo isso deve ser implementado e visto com cuidado, pois essa faculdade, que nos distingue dos animais, é, paradoxalmente, "a fonte de todas as infelicidades do homem[64]".

Nesse sentido, o aperfeiçoamento constante do sistema é então limitado pelas regras e normas legais de um determinado tempo. Todavia, existem campos epistemológicos que possuem princípios que lhes são próprios. Evidentemente, a influência desses princípios se alterna com o passar do tempo e, ainda, não é nem mesmo possível fazer qualquer esforço de premonição, no sentido de se tentar prever se esses princípios estarão presentes ou não com mais força no futuro, em um ramo específico da ciência do Direito.

No entanto, não se pode desconsiderar que, contemporaneamente, o Direito Constitucional e o Direito Administrativo estão permeados de princípios que lhes são muito aprazíveis. No Direito Constitucional, diversos deles se encontram intrínsecos, até mesmo porque é esse direito que, geralmente, dirige as demais normas dos países democráticos. Já no Direito Administrativo, é possível tangenciar princípios mais concretos, no que diz respeito a sua aplicação prática social, haja vista que ele preceitua relações jurídicas entre sociedade e Estado, ou seja, o interesse público o permeia sempre que há discussões nesse campo do Direito. Mais uma vez, traz-se o exemplo de serviços públicos, cujo essencialidade é de tal forma que a sua descontinuidade, mesmo que não paralise toda

---

63 SHAVELL, Steven; KAPLOW, Louis. **Economic Analysis of Law. Handbook of Public Economics, Volume 3**, Edited by A. J. Auerbach and M. Feldstein: Elsevier Science B.V., 2002, p. 1673.

64 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 40.

uma vida nacional, tem o poder de prejudicar a cadeia de produtividade de um setor da vida coletiva[65].

É também importante ressaltar o valor como aspecto da legalidade no Direito Administrativo, cujas exterioridades axiológicas encontram, por vezes, dificuldades para avançar adequadamente no seu campo de atuação. Isso, porque nem todos os tipos de serviços relacionados ao interesse geral são satisfeitos pela própria Administração, a exemplo de alimentação e serviços médicos e provisão de medicamentos[66]. Nesse sentido, no que diz respeito a esses serviços, o Estado, mediante regras de Direito Administrativo, e com a ajuda de órgãos que auxiliam na prestação de contas[67], deve se preocupar contemporaneamente em regular esses serviços, buscando facilitar regras materiais e processuais que busquem a melhor condução e aplicação da entrega do bem da vida ao cidadão. As regras legais processuais administrativas nestas relações devem procurar mais ainda alcançar a finalidade do processo administrativo em seu sentido teleológico, qual seja, o de produzir a atuação administrativa justa e, consequentemente, facilitar o controle por parte da Administração[68].

É nesse equilíbrio que se coloca aquele com poder de decidir, no que tange à administração dos recursos do erário. No entanto, é fácil perceber que essa forma de agir não é de rápida implementação. Inicialmente, destaca-se que o agente decisor na Administração Pública pertence, não raras as vezes, aos quadros administrativos e, portanto, é um servidor público de carreira — submetendo-se às regras do ordenamento jurídico material, sendo um sujeito detentor de direitos, mas também de deveres[69]—. Ademais, as relações contemporâneas apresentam desafios que antes não existiam ou, pelo menos, não se apresentavam com tantas alterações. O aumento da população e a

---

65 LINOTTE, Didier & ROMI, Raphaël. **Services publics et droit public économique.** 5e. Édition, Paris: Litec, 2003, p. 74-75.

66 JÈZE, Gaston. **Princípios generales del derecho administrativo. Tomo II.** Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 3.

67 Aqui se desperta para o nascimento dos Tribunais de Contas, a exemplo do Tribunal de Contas Espanhol, cuja origem remonta a alta idade média, quando representantes do povo então demandaram ao rei explicação acerca da aplicação de seus aportes. COLMENERO, Ramón Bonell. **El Tribunal de Cuentas.** Madrid: España. Saberes, vol. 4, 2006, p. 2.

68 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 31.

69 DEZAN, Sandro Lúcio. **Direito Administrativo de Polícia Judiciária v. 3.** Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2019, p. 37.

complexidade dos bens e dos serviços a serem entregues contribuem para que as decisões administrativas de forma alguma sejam totalmente padronizadas, fazendo com que as políticas públicas sejam cada vez mais desenhadas para um determinado nicho populacional, no intuito de buscar maior eficiência e se adequar a realidades que não mais pode-se desprezar.

Ademais, percebe-se que a administração brasileira necessita de se adequar a uma redução gradual da quantidade de servidores públicos, principalmente quanto àqueles que estão prestando na ponta o atendimento aos cidadãos. Essa redução se dá por diversos motivos que ultrapassam o enfoque desse trabalho, a exemplo do ventilado aumento de gastos públicos sem o consequente acréscimo de receitas que deem conta dessas despesas, bem como de distorções previdenciárias, essas impulsionadas por problemas como a densidade demográfica, haja vista a existência de uma combinação entre diminuição da natalidade com o aumento da expectativa de vida da população, pressionando o sistema previdenciário no Brasil[70].

Os guichês de primeiro atendimento ao público precisam então ser devidamente reformulados, com a utilização de políticas públicas de administração eletrônica. Essa entrega de serviços eletrônicos, a serem agora realizados em parte pelo próprio usuário do serviço público, a exemplo de preenchimento de formulários digitais, mediante sistemas informatizados é, além de necessária, transformadora das relações entre as instituições e os usuários, construindo uma nova realidade, decompondo essa relação e tornando o usuário mais participativo[71].

A participação social comunga assim com o espírito das leis, então voltado para a integração de políticas públicas, as quais não podem ser ignoradas pelo legislador ordinário. Veja que em uma sociedade plural como a brasileira, o grau de pluralidade de situações econômicas e socioculturais faz com que o legislador procure extrair o maior número de características daquele conjunto de pessoas a quem a política pública

---

[70] DONADON, João. **Capítulo 8 — Uma visão totalizante da previdência: O sistema previdenciário e os desafios impostos pela demografia e pelas alterações das relações de trabalho.** *In:* Saúde, Previdência e Assistência Social — Políticas Públicas Integradas Desafios e Propostas Estratégicas. Fátima Bayma de Oliveira e Istvan Karoly Kasznar — Organizadores. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 158.

[71] DUBOIS, Vincent. **Políticas no guichê, políticas do guichê.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 108.

pretenda atingir, pois, do contrário, estará propício a produzir maiores desigualdades, em vez de extingui-las ou amenizá-las, considerando que uma determinada política também tem a intenção de dar origem a um efeito simbólico, no que diz respeito ao que o Estado pretende fazer. Ademais, desvios de motivação, quanto à justificação das políticas públicas, despertam a ação do controle externo financeiro, então utilizado como um elemento de coesão[72]. Nesse sentido, é relevante que as políticas públicas tenham também uma abordagem didático-pedagógica, com enfoque dirigido para efetivamente resolver problemas públicos relevantes, utilizando-se de uma abordagem interdisciplinar[73].

Um simples reposicionamento da Administração, mirando apenas buscar indevidamente um novo caminho econômico ou político, tem poder para agravar os níveis de qualidade de vida geral das pessoas, ainda que, em um primeiro momento, em face de atender a interesses de outros agentes da sociedade, tenha tido a intenção de produzir uma alavancagem em operações de setores específicos, a exemplo de quando adota medidas de concessões e privatizações de grandes empresas, com congelamento de gastos sociais por mais de 20 anos, em que cortes orçamentários em setores essenciais como saúde, educação e atendimento a minorias estabilizaram ou até mesmo agravaram as desigualdades já então existentes[74].

A legalidade e o Direito, como instrumentos de posicionamento da Administração Pública, revelam outros aspectos sistêmicos inter-relacionados — considerando que o Direito é um subsistema do sistema sociedade[75], e com ela deve estar integrado —, principalmente no que diz respeito ao pagamento de parcelas remuneratórias a servidores

---

72 O controle de gasto funciona como um elemento de coesão — como se vê em comunidades autônomas europeias-, alcançado mediante um acordo entre forças centrífugas e centrípetas, conforme leciona José Manuel Vera Santos. SANTOS, José Manuel Vera. **El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las comunidades autónomas.** Madri: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, p. 23

73 FARAH, Maria Ferreira Santos. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas.** *In:* A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). — São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 100.

74 COSTA, Sérgio. **Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 55.

75 LUHMANN, Niklas. **El derecho como sistema social.** *In:* DIEZ, Carlos Cómez-Jara (Ed.). Teoría de sistemas y derecho penal: fundamentos y posibilidades de aplicación. Granada: Comares, 2005, p. 70

ou agentes públicos, prestação esta que depende de lei. A lei, sem dúvida, é um elemento de soberania nacional, exercido pelo Parlamento[76]; mas há nuanças que precisam ser reveladas. A título de exemplo, um fato relevante a ser estimado é que o sistema legal de pagamento de servidores públicos envolve desafios que não estão nem mesmo fixados apenas em nosso próprio sistema jurídico nacional, a exemplo de agentes públicos que trabalham no exterior: as parcelas remuneratórias desses servidores têm de observar questões econômicas que estão vinculadas às localidades no exterior em que esses agentes estão lotados: a lei buscou então de alguma forma como compensar a diferença econômica que existe em cada país, atribuindo gratificações e adicionais próprios a esses servidores, conforme art. 8º, da Lei 5.809/1972[77].

Observar a legalidade, tomando-a como um verdadeiro princípio do Direito Administrativo, pode, ao cabo, conduzir a caminhos que não mais estejam interligados pelas pontes iniciais viabilizadoras da norma, estatuídas quando de sua elaboração. Veja que a lei acima mencionada buscou traçar um regime remuneratório de parcelas de vencimento próprio, destinado aos servidores que trabalham com relações exteriores, lotados em outros países. No entanto, o primeiro fato que salta aos olhos é que a mencionada lei é de 1972, embora, a bem da verdade, tal normativo vem recebendo no decorrer do tempo algumas atualizações. É fato que os servidores que trabalham com relações exteriores, lotados no exterior, fazem parte de um sistema maior, qual seja, o sistema que abrange todos os servidores públicos. Em analogia aos dizeres de Aristóteles, ao tomar o sistema remuneratório geral como uma "alma", o sistema de pagamento dos servidores que laboram no exterior faz parte desta "alma", instalada assim a dificuldade de investigar as características desse casso particular, haja vista que coisas distintas possuem em si princípios diferentes que lhes regram[78].

A questão acima vai para muito além de simplesmente adotar como solução para o caso concreto o afastamento da norma, diante, por exemplo, de um pedido de um

---

[76] VEDEL, Georges. **Droit Administratif.** Presses Universitaires de France: Thémis, 1973, p. 27.

[77] BRASIL. LEI Nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. **Dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5809.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

[78] ARISTÓTELES. **Sobre a alma.** Tradução e notas: Ana Maria Lóio. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 30-31.

servidor ou de uma classe de servidores com as características mencionadas, quando pretendem aumentar o valor de alguma parcela remuneratória constante da norma. A complexidade da situação ultrapassa temas relacionados à aplicação do princípio da legalidade. Este está intrinsecamente vinculado ao regime jurídico-administrativo brasileiro, que também carregam outros dois princípios como verdadeiros pilares, quais sejam, a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade do interesse público sobre os interesses individuais[79].

Faz-se então o seguinte questionamento: é desejável, no caso acima mencionado, que o próprio gestor decida unilateralmente, diante um pedido de tamanha envergadura, considerando que o sistema remuneratório dos servidores que trabalham com relações exteriores, então lotados no exterior, envolva temas de cunho econômico, social e cultural, abrangendo não só relações nacionais, mas também aquelas oriundas de outras nações, a exemplo de crises econômicas internacionais ou do poder de paridade de compra relacionado a uma moeda?

Os impasses são assim evidentes. O incentivo a gastos equivocados por parte da máquina administrativa inevitavelmente será prejudicial aos direitos fundamentais dos cidadãos, haja vista que faltarão recursos para serem implementados em políticas públicas adequadas, infringindo a evolução dos direitos fundamentais — que caminhou no sentido de proteger e garantir a liberdade em razão de ameaças, tanto quanto do Estado, bem como de forças externas, como o poder econômico interno e forças econômicas e políticas exteriores[80].

Decisão com tamanho impacto deve ser adotada em uma arena de debate bem mais ampla, em que o maior número de representantes de toda a sociedade, bem como seus expoentes dominantes dos aspectos do tema, tenha sido ouvidos. Qualquer decisão açodada, no intuito de privilegiar um nicho específico da sociedade, poderá então causar impactos econômicos indesejáveis ao erário, haja vista que gastos indevidos, envolvendo

---

79 MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa — standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, jun. 2015, p. 35.

80 BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 8.

parcelas de caráter alimentar, dificilmente serão recuperados. Desse modo, modelos de análises de políticas públicas que se amoldam a esse tipo de decisão podem ser adotados, como aquele desenvolvido por Peter Haas, mediante o qual se utiliza de comunidades epistêmicas nas políticas públicas, possuidoras de conhecimento específico sobre determinado assunto, comungando crenças normativas e modelos causais, capazes de validar de modo empírico e também objetivo determinada política pública[81].

A mencionada decisão de reajuste dos servidores públicos com atribuições de relações exteriores, então lotados no exterior, envolve campos epistemológicos relevantes do Direito, como Direito Financeiro, Tributário e Administrativo. Sabe-se que, quanto a este último, ele não tem o dever original de manter horizontalidade entre os componentes interessados, como acontece no direito privado; isso porque o Direito Administrativo relaciona-se com duas categorias distintas de partes, quais sejam, os administrados e as outras pessoas jurídicas administrativas, cada qual com direitos e poderes muitos diferentes em suas relações recíprocas em confronto com as normas de direito[82].

Nessa linha, constata-se que a observância da legalidade estrita, posta de modo rápido, descuidado, equivocado e sem debate, em vez de conduzir a uma pretensa segurança jurídica, tem a aptidão de tornar o sistema jurídico injusto e desconexo. Mesmo que a legalidade encerre o pretenso desejo de atingir a caução do sistema normativo, estabelecer normas dissonantes da intencionalidade da coletividade promoverá injustiças no transcurso do tempo em que são aplicadas. Como exemplo, cita-se a situação em que uma norma prevê a decisão tácita por parte da Administração Pública, aquela fixada pelo simples transcurso do tempo. Nota-se que uma decisão nesse sentido deixou de observar o caráter democrático do processo, não tendo ocorrido debate e análise por parte do gestor que iria decidir e, consequentemente, limitou a possibilidade de um controle colaborativo[83], bem como deixou o ato decisório sem o seu respectivo motivo — sendo que

---

81 MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política**. *In:* A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). — São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, p. 42.

82 HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado**. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista do Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 466.

83 O "controle colaborativo" é uma das missões relevantes desempenhada pelo controle externo, o qual, geralmente, deve evitar de substituir o gestor em suas decisões; porém, esse mesmo controle deve agir em consonância com a missão pública do administrador do erário, em verdadeiro ato de colaboração. O

a motivação, para alguns, é de natureza essencial, pois a sua ausência pode caracterizar uma situação de desvio de poder[84] —.

Nessa esteira, é possível veicular que o princípio da legalidade deverá caminhar modernamente e contemporaneamente com o regime democrático de decisão, evidentemente naquelas nações que adotam esse regime — que é o caso brasileiro—, conforme prescrito em nossa CF/1988, em seu artigo inicial[85], ou seja, um Estado democrático de direito. É verdade perceber a premente necessidade de que o cidadão tenha uma resposta rápida do Estado; no entanto, entende-se que, salvo em situações cuja resposta do poder público realmente tenha extrapolado um prazo flagrantemente inaceitável, a decisão tácita, sem uma análise do caso concreto, é destoante dos preceitos de um regime democrático. Em um primeiro momento, essa informação parece ser contraditória, haja vista que a ausência de resposta tempestiva do Estado pode ter um viés autoritário e não democrático. No entanto, a demora na resposta também pode, infelizmente, ser intencional, no intuito de beneficiar sujeitos específicos, sendo assim de mesma carga autoritária e não democrática. O Estado democrático de direito, a partir do século XX, evoluiu de modo que o seu valor também se verifica na maneira como se adotam as decisões e como elas são cumpridas[86].

Percebe-se, desse modo, que o cumprimento da legalidade por parte do gestor do erário não pode ficar adstrito a apenas uma das partes. Ao isolar da discussão o administrado ou o próprio Estado, tem-se como plausível resultado a incompletude do sistema jurídico, que deixa de ser dialético, abrindo espaços para decisões configuradoras de verdadeiro abuso de poder. Desse modo, a legalidade, como princípio no Direito Administrativo, deve contemplar esse duplo resultado: por um lado, é necessário que forneça ao sistema um conjunto de normas que possa dar um mínimo de previsibilidade

---

conceito de "controle colaborativo" já é empregado há algumas décadas em outros países, constando até mesmo de leis internacionais, a exemplo da Itália, mediante a "legge n. 20 del 1994", conforme ensina Francesco Battini. BATTINI, Francesco. **Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici.** Varenna: Relazione tenuta nel corso del 50° convegno di studi ammnistrativi, 2004, p. 2.

84 DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo e segurança jurídica**. GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), *In*: Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 10.

85 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 16 fev. 2022.

86 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 26-27.

de como uma decisão poderá ser tomada; de outra banda, não pode endurecer o modelo decisório, a ponto de produzir soluções injustas.

Desmontar o raciocínio originado do simbolismo no âmbito do Direito Administrativo é tarefa espinhosa, não somente pelo fato de excluir ou de diminuir bons resultados. Fundamentado no Estado de Polícia do fim do período do Estado absoluto em uma parte da Europa, entre os séculos XVII e XVIII, o Direito Administrativo carregou-se de sentido dirigido à classificação da coisa pública, volvido, por vezes, para o seu próprio interior, com progressivo reforço do poder estatal, então concentrado nas mãos do príncipe ou monarca[87]. Dessa forma, trouxe consigo, até os dias atuais, elementos que caminham para distanciar o cidadão daquele que fornece os serviços prestados pelo erário, em verdadeiro desestímulo ao exercício de direitos fundamentais.

Tentou-se, de início, para solucionar o problema, a busca extrema pelo direito objetivo, o qual é independente da vontade consciente de sujeitos específicos, em vez de adotar o sistema anterior conduzido pelo direito subjetivo, este sustentado pelo desejo consciente de agentes determinados. A bem da verdade, as regras objetivas procuram ser um elemento de sustentação e de duração para as instituições; no entanto, são paradoxais, ao proporcionar confusão por não se saber se as instituições são criadas pelas regras de direito ou se são elas criadoras das próprias normas jurídicas[88]. Ademais, valores que promovem a boa governança do Estado podem se modificar antes de uma alteração no texto da lei[89]. Nesse sentido, o argumento de que a observação rigorosa e a qualquer custo do texto de lei no campo do Direito Administrativo conduziria à decisão justa parece não se sustentar. As suas bases originárias não se conformam em uma origem liberal e garantidora do Direito Administrativo, mas sim em uma "autovinculação do Poder Executivo à sua própria vontade[90]".

---

87 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 7-8.

88 HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação — Ensaio de Vitalismo Social**. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 12-14.

89 Os direitos fundamentais e a sua respectiva garantia estão relacionados à boa governança financeira pública, e são elementos decisivos para tanto, conforme preceitua o Professor de Direito da Universidade de Coimbra Paulo Nogueira da Costa. COSTA, Paulo Nogueira da. **O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais.** Portimão: Jurismat, n. 7, nov. 2015, p. 294.

90 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 46.

Quando as próprias instituições administrativas produzem as suas regras, difícil de imaginar que, em algum momento, ainda que breve e pontualmente, essas normas deixarão de protegê-las indevidamente, tangenciando ao final, com o transcurso do tempo, o amparo aos mais diversos tipos de interesses por vezes não republicanos, que vão se distanciando dos desejos da coletividade. O princípio da legalidade deve ser então interpretado com essa intenção, visando garantir uma solução adequada para aquele que dele depende, auxiliado pelo controle de órgãos específicos[91] e do Poder Judiciário, que tem o condão de dizer por último o direito.

As instituições tendem assim a querer a ganhar espaço dentro das normas do Direito Administrativo. A bem da verdade, grupos dominantes poderão fazer uso dessas instituições, acionando mecanismos políticos que dão início à elaboração de leis, bancando ao final com que algumas organizações públicas trabalhem para um conjunto único e delimitado de pessoas, as quais defenderão seus interesses, mesmo que elas sempre procurem dar aparência de legitimidade as suas ações. Para evitar e combater esses processos indesejados, faz-se necessário então reinterpretar o papel das instituições, e mecanismos cognitivos de políticas públicas podem ser útil para tanto, a exemplo da análise em termos de referencial da ação pública, em que a reinterpretação do papel de uma instituição tem o poder de alterar as relações de poder que a elas estão associadas[92].

A lei tem todo esse poder simbólico dentro do Direito e das relações jurídicas, embora a força dos signos por vezes é mais negociável e aceitada dentro das relações entre particulares. A força comum e o Direito Coletivo devem estar em equilíbrio, sendo que a força individual não pode ofender a liberdade e a propriedade de outra pessoa[93]. No entanto, quando a relação jurídica se dá entre cidadão e Estado, mais precisamente em

---

91 Faz-se relevante mencionar que, em alguns países, esse controle legal e econômico da despesa pública é feito pelo órgão de controle com "jurisdição" no sentido estrito da palavra, ou seja, em uma autêntica ordem "jurisdicional" considerando que, nestas nações, o tribunal de contas diz o direito em matéria de sua competência com certa definitividade, a exemplo do que ocorre na Espanha, cujas decisões dos tribunais de contas são apeláveis apenas ante o Supremo Tribunal deste país. COLMENERO, Ramón Bonell. **El Tribunal de Cuentas.** Madrid: España. Saberes, vol. 4, 2006, p. 7.

92 TOMAZINI, Carla. **As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa**. Revista Política Hoje —Volume 27, n. 1, 2018, p. 28-30.

93 BASTIAT, Frédéric. **A lei.** Tradução e notas: Pedro Sette-Câmara. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 32-33.

relações que envolvem gastos públicos, percebe-se que ainda há dificuldades de compreensão da força cogente da norma, o que, por vezes, dificulta o acesso das pessoas aos serviços públicos e até mesmo cria barreiras para se acionar o Poder Judiciário e fazer valer esse direito. A gestão pública deve então estar focada na seleção desses obstáculos, volvida para a lógica da relação cidadão-cliente, presente no tema contemporâneo do *accountability*, ultrapassando os limites de uma mera reordenação administrativa, para então redefinir o espaço público e conciliar e equacionar as relações entre a atuação regulatória da administração com as demais demandas econômica e fiscal[94].

Ultrapassa-se assim a mera visão de uma aplicação irrestrita e literal da lei no Direito Administrativo, campo epistemológico vinculado à regulamentação da prestação de serviços aos cidadãos e que, portanto, não pode sofrer assim de tantas amarras. O caminhar do Direito Administrativo contíguo com o Direito Constitucional fornece os novos fundamentos para o gestor do erário decidir segundo o interesse público, que possui em nossos dias alta fluidez e um complexo de situações mais diversificadas que outrora, razão pela qual se faz para essa pesquisa, sem ressalvas, a intenção de discorrer sobre a juridicidade no campo da decisão administrativa, em conjunto com as nuanças do controle externo financeiro.

1.1.2 Paradigma da juridicidade correlacionada com decisões administrativas de controle externo

Logo de início, é necessário esclarecer que o controle pressupõe algo ou alguém a ser controlado e, consequentemente, parâmetros a serem observados para o referido controle. Esses parâmetros são os mais diversos possíveis, que se alteram de acordo com o órgão controlador e o órgão ou entidade a ser controlado. No que diz respeito ao controle financeiro da despesa pública, este possui um sistema a ser compreendido, em que organismos mundiais se organizam, estabelecendo normas para as entidades fiscalizadoras superiores.

---

[94] LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise Preliminar das Reformas Fiscais no Brasil. Trabalho Apresentado no Grupo de Políticas Públicas da Anpocs (Gt14) Anpocs**. Caxambu/MG, Outubro de 2002, p. 6-7.

O órgão fiscalizador da despesa pública, seja ele interno[95] ou externo, é cercado de regras que variam sob à luz das características de cada país. No caso dos órgãos de fiscalização superiores externos, ora podem ser órgãos colegiados, ora são órgãos chefiados por um único agente público. Embora a titularidade do controle externo no Brasil seja do Poder Legislativo, nos termos do art. 71, da CF/1988, a entidade superior de fiscalização da despesa pública é o Tribunal de Contas da União — que faz parte de um conjunto orgânico de natureza autônoma[96] —, ainda que a nossa Carta Magna explicite que o Tribunal de Contas auxilia o titular desse controle, que é o Congresso Nacional.

Nesse sentido, relevante se faz carrear a prescrição acerca das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores de nº 10 (ISSAI 10), que apresenta a Declaração do México sobre Independência. Em seu primeiro princípio, essa Declaração estabelece que essas entidades fiscalizadoras devem possuir "estrutura constitucional/legal/jurídica adequada e efetiva e de dispositivos de aplicação de facto dessa estrutura[97]". Assim, conforme se extrai desse texto, essas entidades fiscalizadoras superiores devem se estruturar em normas e regras válidas dentro do sistema jurídico nacional de cada país.

Ao trazer essas regras internacionais para o aparelho brasileiro, é de se notar que aqui o sistema jurídico encontra-se em perfeita consonância com essas prescrições estrangeiras de controle externo financeiro. Isso, porque verifica-se que o controle da despesa nacional está regulamentado tanto em nossa Constituição — arts. 70 a 75[98]—, bem como nos mais diversos normativos, como a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1992), e, quanto a essa última, conduz-se ao exemplo disposto em seu artigo 5º, inciso VI, por prescrever que a jurisdição do TCU alcança "todos aqueles que lhe

---

95 Na Itália, por exemplo, Battini revela que há uma tendência de terceirizar parcialmente as atividades de controle interno. BATTINI, Francesco. **Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici.** Varenna: Relazione tenuta nel corso del 50° convegno di studi ammnistrativi, 2004, p. 4.

96 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Funções do Tribunal de Contas.** Revista de Direito Público, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984, p. 136.

97 Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores 10 (ISSAI 10). Aprovada em 2007. Disponível em:<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329403284D>. Acesso em: 19 fev. 2022.

98 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de Lei[99]".

Em um primeiro momento, imagina-se que o fato de a lei fazer constar em seu texto que todos aqueles que gerenciam recursos públicos deverão então prestar contas ao controle externo financeiro soluciona dúvida de definição dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao TCU. No entanto, logo em um contato inicial, é de se notar que surgem diversos problemas. Cita-se, por exemplo, o desafio de definir o que poderia ser alcançado pelas cortes de contas, a exemplo da prestação de serviço público. O que seria serviço público então? Essa dificuldade de definição está presente em outros sistemas jurídicos, conforme pode-se notar da necessidade de o sistema italiano ter identificado o que é serviço público em 1903, de forma não taxativa, no art. 1º da lei de municipalização[100], o que, na prática, acabou limitando nesse caso específico a expansão desse tipo de prestação de serviço no âmbito da municipalização[101].

O caso acima apresentado mostrou que a norma mencionada reduziu, naquele momento, a expansão dos serviços públicos ao município. Dessa forma, caso tenha sido intencional naquela ocasião essa definição, a norma atingiu o seu fim. Caso contrário, é necessário fazer os ajustes na norma, o que nem sempre é de fácil e rápida aplicação, haja vista que a mudança legislativa normalmente requer debate e todo um processo específico. Nesse sentido, é bastante relevante entender que a norma, quando aplicada, depende da "presença", que se fundamenta na disposição e na compreensão, com a intenção de "descortinar" o horizonte ôntico[102], ou seja, de como as coisas vão se comportar após a sua aplicação prática, considerando que o emprego da norma e a sua efetiva utilização pela sociedade pode ter um reflexo inesperado e, algumas vezes, até mesmo em sentido contrário do que realmente se desejava quando se pensava na elaboração da lei.

---

99 BRASIL. LEI Nº 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://http://www. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#>. Acesso em: 20 fev. 2022.

100 JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu.** São Paulo: Dialética, 2003, p. 79-80.

101 JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu.** São Paulo: Dialética, 2003, p. 80.

102 HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 245-246.

Esses reflexos indesejáveis são perceptíveis, podendo ser bem observados sob vários ângulos, que vão desde a implementação onerosa de políticas de infraestrutura sem qualquer efeito de longo prazo — a exemplo da manutenção inadequada de asfalto na pavimentação de rodovias—, bem como de reajustes de remuneração dirigidos a um grupo específico de servidores, sem qualquer justificativa do ponto de vista da eficiência administrativa. Alerta-se para o fato de que a busca da eficiência perpassa por sua definição, que não encontra homogeneidade na doutrina. A lei, no Brasil — e dificilmente não será em outro país —, tem o dever de buscar a eficiência, princípio bem conhecido fixado no art. 37, da Constituição Federal, mediante ordem da Emenda Constitucional 19, de 1998. No entanto, o que seria eficiência? Para alguns, a definição de eficiência, em face de ausência de determinação de significado legal e jurisprudencial, deve ser buscada na doutrina, com aptidão assim para conduzir o intérprete da norma, em face de suas predileções subjetivas, a indicar uma parte da norma ou da Constituição que melhor lhe aprouver[103].

A eficiência, para outros, teria um caráter defronte com dois aspectos, sendo que o primeiro deles está voltado para o agente público — e o seu modo de atuação em consonância com os deveres do Estado[104]—, cujo desempenho de suas atribuições deve ser o melhor possível. De outra banda, encontra-se o aspecto dirigido para um melhor resultado. No entanto, a eficiência é um conceito plurissignificativo, haja vista que deve considerar principalmente aspectos ligados a uma produção com uma menor quantidade de recursos — conhecida como eficiência produtiva —, bem como com exterioridades ligadas à utilidade desse mesmo processo produtivo, medida pela preferência daqueles agentes acerca das cestas de bens ou serviços lançados[105].

Dessa maneira, advoga-se no sentido de que o conceito de eficiência para a Administração Pública, em vez de ser bidimensional — ao considerar somente a máquina

---

[103] GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência Social.** Brasília: Centro Universitário de Brasília — UniCeub, 2019, p. 7.

[104] O setor estatal vem sendo preenchido por um volume de pressões originador de mudanças, com caminho que aponta para a direção única de se fazer com que as finanças públicas sejam geridas de modo cada vez mais responsável. CRISMANI, Andrea. **Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo.** Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2018, 34.

[105] GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência Social.** Brasília: Centro Universitário de Brasília — UniCeub, 2019, p. 8-15.

pública em conjunto com aquele que a opera [servidor público]—, deverá ser dirigido a um alcance tridimensional, acrescentando a dimensão "coletividade" junto àquelas outras duas, para então atingir a verdadeira eficiência no serviço público; não se pode imaginar, no âmbito do Direito Administrativo, o desejo de um resultado satisfatório que deixe de afetar positivamente a coletividade.

Quem terá o contato com os serviços públicos ou com os bens e serviços produzidos por uma política pública é a coletividade. A teoria tem a intenção de analisar todas as possibilidades, que foram normalmente depuradas e apresentadas mediante estudos empíricos. No entanto, é no dia-a-dia da utilização dos serviços que estes vão se mostrar adequados ou não. O "ente não é objeto de um conhecimento teórico do "mundo" e sim o que é usado, produzido, etc.[106]". Desse modo, é o cidadão quem deve apontar as qualidades e os defeitos dos bens e dos serviços que lhes são prestados e, consequentemente, ter o direito de influenciar na norma que irá regulamentar a situação fática, por meio da atuação dos seus representantes eleitos. Dessa forma, a legalidade não pode estar distante da realidade.

Questões externas ao direito material, então colocadas na lei, não podem servir de utensílios pelo administrador que vai decidir com o intuito de promover dificuldades àqueles que dependem de bens e serviços públicos. Esse agente decisor fará bom uso do poder discricionário, quando há legitimidade da lei amparando o juízo subjetivo para assim agir, com a intenção de integrar o conteúdo porventura pulverizado na regra de Direito[107]. Nesse sentido, os elementos processuais que conduzem à solução do litígio devem funcionar como um facilitador e protetor da entrega do direito ao cidadão, e não agir em desestímulo àquele que tem um de seus direitos violados perante o Estado. Aliás, a participação do cidadão no processo deve ser ampla, não orientada somente àquele que iniciou o processo buscando o seu direito, mas também por todo aquele com

---

[106] HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 108.

[107] ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos.** Temas de Direito Administrativo, vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 60.

potencialidade de ser atingido por uma decisão administrativa, devendo ser reconhecido pela Administração Pública como terceiro interessado no processo[108].

Percebe-se assim, desde logo, que a norma, para alcançar a sua eficiência, tanto na forma alocativa como na forma produtiva, deve estar em consonância com os anseios daquele que vai utilizá-la. Uma cesta de bens e serviços tem utilidade direta para o cidadão que dela exaure proveitos. Bom exemplo é a saúde pública. Como parte de um setor social[109], ela tem impacto direto no bem-estar do cidadão que procura um hospital ou um atendimento público. A forma e a qualidade na prestação desse serviço vão produzir reflexos diretos na oferta e na demanda de saúde complementar. A norma deveria observar todas essas nuanças jurídicas e econômicas o que, sem um longo debate, aposta-se pelo seu fracasso, principalmente pelo fato de o termo "serviço público", como aqui empregado, estar mais voltado à linguagem corrente, ou seja, sem uma firme distinção entre satisfação de uma necessidade de interesse geral e serviço público[110], o que pode gerar, quando da elaboração da lei, combinação indesejada de conceitos potencialmente hábil a provocar a atuação do controle do Poder Judiciário ou do controle financeiro da despesa pública.

No mesmo sentido, processos e procedimentos administrativos mais céleres e arrojados também são instrumentos de otimização na entrega de bens e serviços públicos. Não se advoga no sentido de apequenar a importância do processo administrativo em face do direito material, mesmo porque tal tema ultrapassa o enfoque. Contudo, entende-se

---

[108] OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa**. Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 130-131.

[109] Na França, por exemplo, desde 1945 o Estado assumiu a maior parte dos deveres relacionados à assistência social, entre eles a assistência médica gratuita, o que resultou ao longo do tempo em déficits públicos, sendo que a lei de finanças para 1997 previu um esforço sem precedentes para controlar a despesa pública, notadamente mediante a redução efetiva da máquina governamental. p. 12-17. BAZIADOLY, Sophie. **Les finances publiques.** Presses Universitaires de France — PUF, 1ª édition, 1998, p. 12-17.

[110] Gaston Jezè já ressaltava que, no linguajar corrente, há essa confusão quando do emprego do conceito de serviço público, haja vista que se utilizam como sinônimas as expressões "satisfação de uma necessidade geral" e "serviço público", sendo que esta é detentora de regras próprias, de caráter administrativo, enquanto aquela pode ser regida até mesmo exclusivamente por regras e procedimentos de direito privado. JÈZE, Gaston. **Princípios generales del derecho administrativo. Tomo II**. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 9-10.

que as regras processuais apenas devem prevalecer sobre o direito material quando se trata de proteger garantias de grande porte, como a ampla defesa e o contraditório[111].

Regras processuais dificultosas e sem uma finalidade específica servem apenas para retroalimentar o caráter impositivo do antigo Direito Administrativo, elevando a insegurança jurídica individual, colocando em xeque o bem-estar coletivo, como naquelas situações de direito que envolvem a seguridade social, responsável por dar azo, em certa medida, a uma folga nas necessidades materiais básicas do indivíduo, principalmente quando este perde a sua capacidade produtiva por diversos fatores, nos moldes trazidos por uma enfermidade, que acaba por lhe atingir[112].

Nessa linha, a norma serve como âncora para uma firme e justa atuação do Estado, bem como garantia individual do cidadão, no sentido em que ela, quando bem ajustada e bem manejada, garantir-lhe-á a entrega de seu direito de forma tempestiva ou, do ponto de vista do erário, negar-lhe o pedido, quando injusto, ilícito ou inconstitucional. Quanto a este último aspecto, percebe-se que ele, por vezes, é negligenciado. O juízo perfunctório ou corrente adotado no imaginário da coletividade parte sempre do pressuposto de que o Estado deve se curvar antes de supostos direitos dos particulares. No entanto, as relações jurídicas travadas junto ao Direito Administrativo não permitem que este seja sempre o ponto de partida em busca de uma solução ótima para o caso específico.

As decisões administrativas devem acompanhar o campo hermenêutico e de princípios contidos no seio do direito público, a exemplo do interesse público, embora muitos advoguem no sentido de que grande é a indeterminabilidade deste conceito, dotado de enorme fluidez[113]. Situações em que ao gestor é permitido decidir com base em critérios de discricionaridade devem ser ponderadas sob à luz do interesse público, em que o interesse particular, embora deva ser indubitavelmente ponderado, não deve prevalecer *a priori* no caso concreto. A decisão adotada com base em ato discricionário

---

111 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009, p. 66.

112 COSTA, José Guilherme Ferraz da. **Seguridade social internacional.** Curitiba: Juruá, 2017, p. 26-27.

113 HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 274.

deve estar composta de elementos jurídicos que façam sopesar os institutos cujas balizas não estão firmemente estipuladas na lei[114].

A escolha por caminhos interpretativos pode ser facilitada quando se extrai da norma certos elementos da linguagem que permitem tal inferência. A norma, na maior parte das vezes, traz elementos que não são tão precisos, o que é de se esperar, haja vista o seu caráter geral e abstrato. Traz-se, a título elucidativo, o então disposto no art. 2º, incisos II e III, da Lei 9.784/1999, o qual prescreve que a Administração Pública deverá obedecer, conjuntamente com outros princípios, a critérios de "atendimento a fins de interesse geral" bem como objetividade no atendimento do "interesse público"[115].

O dispositivo acima transcrito deixa transparecer eventuais situações tortuosas em que o gestor do erário, diante de um caso concreto de alta complexidade, terá de decidir com base nessa norma. Sabe-se que alguns casos claros e menos intricados por vezes podem ser solucionados mediante a aplicação de raciocínio lógico-dedutivo. Ainda nestes casos, existem aqueles que defendem que nem sempre é possível aplicar este tipo de solução, quanto mais em casos que envolvem situações de extrema complexidade, sendo a argumentação dedutiva e a justificação interna insuficientes para a solução de casos difíceis[116].

Nesse sentido, é possível indagar já nesse momento acerca de limites interpretativos a serem observadores pelo administrador competente para decidir. Alerte-se novamente para os diversos interesses envolvidos: ora deve o Estado administrar o interesse público sob um ângulo específico de uma necessidade particular, a exemplo da entrega de um remédio de alto custo para uma determinada pessoa; de outra banda, terá o Estado que decidir quanto a um aspecto identificado pela presença do interesse geral, a exemplo de concessões de rodovias, em que um grande número de usuário será beneficiário da medida.

---

[114] DEZAN, Sandro Lucio. **Administração Pública & Políticas de Meio Ambiente: O princípio da precaução ambiental e uma proposta de teoria geral da decisão administrativa.** Curitiba: Juruá, 2014, p. 55.

[115] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://http://www.planalto.gov.-br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

[116] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 163.

Além disso, relevante avultar que a perturbação de outros sistemas no Direito pode conduzir a decisões que, em um primeiro momento, não se socorre diretamente ao princípio da legalidade, pelo menos não na sua moldura estrita; o comportamento de decisão do agente público também é acompanhado de perto por influência de efeito econômico comportamental, em que se constata ser limitado em algumas ocasiões pelo contorno do interesse individual, haja vista que uma conduta que destoe do modo comportamental ordinário ou usual tem o condão de fazer com que a outra parte envolvida incorra até mesmo em custos financeiros para punir o comportamento injusto[117], sendo que o que é justo pode estar vinculado a conceitos do campo ideológico. No campo do Direito Previdenciário, alerta-se para a força da matemática, quando o gestor decide, por exemplo, dar um reajuste acima da inflação ao salário mínimo, mas esquece de atualizar os valores de aposentadorias e pensões em um mesmo percentual, fazendo que esses benefícios previdenciários venham a se desvalorizar em um longo prazo[118].

É fato também que tanto a norma e/ou a decisão adotada em um órgão ou entidade podem ter em seus núcleos elementos ideológicos, o que nem sempre é de fácil percepção. Primeiramente, como a decisão no âmbito administrativo — principalmente aquelas de alta complexidade—, normalmente não são originadas por um só agente, passando por um número de revisores, em que alguns são dotados de larga experiência[119], tal decisão ganhará eventualmente um verniz democrático, a ser utilizado, quando questionada a decisão for, como um instrumento para pulverizar a discussão ideológica por trás da deliberação. Ademais, o emprego do termo ideologia é rechaçado e evitado por muitos, a exemplo de extratos conservadores, que, pelo fato de suas crenças

---

[117] JOLLS, Christine, SUSTEIN, Cass R., THALER, Richard. **A Behavioral Approach to Law and Economics.** Stanford Law Review, Vol. 50, n. 5, 1998, p. 1480.

[118] GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 55-56.

[119] Interessante ressaltar que os critérios pelos quais se compõe o corpo de servidores de um órgão ou entidade do setor público influencia na condução de políticas públicas, a exemplo do que se viu na França após o ano de 1981, em que os gabinetes ministeriais e as administrações centrais passaram a ser influenciados pela Escola Nacional de Administração (ENA), cujo corpo laboral, então composto por uma elite, passou a acumular capacidade de especialização e de "saber-fazer". GENIEYS, William. **L'affirmation d'une élite des politiques de l'État Le secteur de la protection sociale.** Informations Sociales, n° 157, 2015, p. 81.

serem taxadas de ideológicas, são, portanto, submetidas as mais diversas críticas[120], tendendo tal expressão a ser evitada a todo custo.

Ressalte-se a importância da questão processual junto ao eventual elemento ideológico que pode estar presente no ato decisório, então pautado em um instrumento que legalmente ampare o gestor. O pensamento processual se desenvolve em apreensão das características sociais e políticas que lhe dão origem, então manuseadas pelo Estado o qual, cada vez mais presente nos litígios entre particulares, quebrou em certa medida a autonomia da vontade[121]. Diante de uma ausência de previsão legal que consiga resolver a situação fática levada até o gestor, faz-se necessário decidir de forma a integrar o sistema, devendo ser rechaçada a ideia de se utilizar a rigidez processual, para fins de emitir decisão que seja contrária aos direitos processuais da outra parte distinta daquele que defende o Estado.

Essa característica, oriunda da análise processual ocorrida na prática, não é, em regra, de imediata percepção. Algum gestor, então mal-intencionado, poder-se-ia utilizar de regras rígidas processuais almejando não entregar a um terceiro interessado o direito que lhe é devido, ou mesmo impedir-lhe de obter um serviço ou um determinado bem. Esta prática, caso generalizada, fará com que mais litígios cheguem ao Poder Judiciário, obrigando este praticamente a governar, resultando em grave problema de gestão — haja vista que este Poder não está erigido a governar, mas sim a dar efetividade ao Direito[122]— . Nesse sentido, questões meramente formais não devem então ser privilegiadas, se nelas não há uma razão pela qual se defenda o interesse público ou busque resguardar um interesse particular assegurado pela norma ou pela Constituição.

Tem-se em mente que a segurança jurídica desejada pela norma, em nome de uma pacificação social a ser cada vez mais elevada, tem o condão de buscar que o resultado da demanda não seja mais custoso ao sistema jurídico do que cobrar algo do particular que não mais está em consonância com o ordenamento ou que venha a ofendê-lo, em

---

120 EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo. 1997, p. 19.

121 COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos do Direito Processual Civil.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 30-31.

122 García de Enterría defende que um governo de juízes, como alternativa, seria simplesmente "uma catástrofe". ENTERRÍA, Eduardo García de. **Democracia, jueces e control de la Administración.** Navarra: Civitas, 1998, p. 34.

nome de ato político velado. Desde o momento em que se verifica a regularidade processual, não se pode imaginar um processo que não tenha o desejo de obter um resultado[123].

O resultado desejado, alcançado quando da utilização da melhor solução encontrada para o caso concreto, possui características distintas nos diversos campos epistemológicos do Direito. No campo do Direito Público e do Direito Administrativo, o resultado não pode ser dissociado da proteção à indisponibilidade do interesse público, cujo princípio da legalidade, de observação obrigatória fixada pela CF/1988, deverá acompanhá-lo em todos os momentos processuais e procedimentais, preservando os direitos dos particulares que estão litigando e defendo assim o bem da vida ou o serviço a ser entregue à coletividade. Para aquele que atua diariamente com processos e, no caso específico do processo administrativo, sabe-se da importância da lei, principalmente por funcionar como um ponto de partida para a solução do caso concreto, verdadeira linha de largada para uma interpretação sistêmica, mirando entregar o direito de modo satisfativo àquele que litiga[124].

Essa mesma lei, ao ser seguida, fornece duas bases que podem dar sustentabilidade ao sistema jurídico: apresenta um padrão para a solução do caso concreto, fornecendo um modelo de consulta para os cidadãos que farão uso dela no futuro — e também para o Poder Judiciário, que poderá verificar se o ato administrativo se amolda em estrita concordância com a legalidade[125]—; e, consequentemente, traz segurança jurídica ao sistema, em face do poder de diminuir os custos processuais ou, ao menos, minimizá-los, em virtude de parâmetros já predefinidos pelo legislador, presumindo que esta norma tenha sido captada de modo mais fiel possível aos sentimentos e interesses legítimos da coletividade. No entanto, nem tudo se torna perfeito no mundo real. O desejo de o texto normativo fornecer esse parâmetro, mediante a racionalidade, traz alguns conflitos. Esse anseio de se comportar de acordo com a

---

[123] BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009, p. 116.

[124] CHICOSKI, Davi. **A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico**. Revista Digital de Direito Administrativo. Vol. 3, n. 1, 2016, p. 265.

[125] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípio da Legalidade e Desvio de Poder**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013, p. 149.

racionalidade, mediante o uso da técnica, traz consigo um paradoxo de um comportamento alimentado pelo anseio contemporâneo de se conduzir com liberdade, em contraponto de ter tornado o mundo verdadeiro objeto diante das leis[126].

Quando se está defronte do caso concreto de alta complexidade, a situação fática não se apresenta com vestimentas de fácil identificação do interesse público — em conjunto com a sua consequente indisponibilidade —, em possível exercício interpretativo de ponderação, com o desejo de então mitigar o princípio da legalidade, em sua face conhecida pela aplicação da lei em sentido estrito. A ponderação, dirigida a suavizar um ou outro princípio, deve ainda considerar a natureza dos fatos que chegam nas mãos do decisor, para que este afaste dúvidas quanto a sua veracidade. Quando se considera o processo administrativo, após a conclusão deste, é possível que o interessado, insatisfeito com a decisão que lhe foi entregue, venha a se socorrer do Poder Judiciário. Dessa forma, é evidente que o juiz não irá se debruçar acerca dos fatos que realmente ocorreram, mas sim sobre uma informação narrada pelas partes, que pode ser muitas vezes redundante e até mesmo contraditória[127].

Quanto mais o processo caminha, os elementos que o integram vão recebendo estímulos, que podem, por vezes, distanciar o assunto de fundo material do que realmente aconteceu no mundo dos fatos. Não raro, isso provoca um caminho contrário para a anulação ou revogação de um ato: o agente tende primeiramente a partir da análise do ato, para só então enfrentar o Poder do Estado para anulá-lo, desperdiçando a vantagem de se buscar uma visão conjunta do proceder administrativo, essencial para se compreender a organicidade dos entes públicos[128]. Palavras, frases e jurisprudências são adicionadas aos autos — além dos elementos de provas testemunhais e periciais —, dando o tom da discussão processual, mas nada disso garante que tais elementos são verdadeiros e relatam o fenômeno que originou a demanda, agora em disputa na Administração ou no Poder Judiciário. Como paradigma, nota-se que, no campo das parcelas remuneratórias ou de vantagens dirigidas aos servidores públicos, não se sabe

---

[126] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 60-61.
[127] SANCHÍS, Luis Prieto. **Ideología e interpretación jurídica.** Madrid: Tecnos, 1993, p. 97.
[128] REALE, Miguel. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo.** Rio: Forense, 1968, p. 16-17.

se uma eventual flexibilização de horas de trabalho, mediante a concessão de teletrabalho, deu-se pela real necessidade daquela coletividade do órgão ou da instituição ou do desejo de um agente público de caráter especial, o qual, por vezes, pode estar mais próximo de elementos políticos, ainda que legítimos. Atributos da linguagem vão sendo acrescentados aos autos, e sabe-se que essa linguagem, ainda que se manifeste em termos que possam parecer os mesmos, desenvolve tensão capaz de apresentar uma força de atuação dirigida ao reconhecimento da distinção entre eles[129].

Observa-se assim um contraponto entre a linguagem e sua influência significativa nos termos do processo, que vai delineando o entendimento do mundo fático, e qualquer ajuste da lei para fins de atender o caso concreto pode estar desvinculado do que realmente aconteceu na prática, fornecendo um eventual falso paradigma para outros casos semelhantes. O modo de correção parcial para isso já existe em nosso sistema: quanto mais se caminha para as outras instâncias processuais, mais se detém aos elementos de direito e não propriamente à situação fática; isso, porque o juiz da causa original é aquele mais próximo do que realmente pode ter ocorrido na prática. Outro elemento de ajuste pode ser notado quando há moldes predefinidos para o agente decisor, que se verifica diante da existência de presunções capazes de descartar a realidade — presunção relativa —, admitindo prova em contrário, ou presunções absolutas, que não admitem prova em contrário, conhecidas como presunções jurídicas[130].

Nesse mesmo sentido, valores quantificáveis na prestação de serviços públicos também podem ser utilizados como um elemento de modificação da análise do mundo dos fatos, em busca de um equilíbrio na avaliação e ponderação de um interesse geral[131]. Quanto às importâncias monetárias, no âmbito do controle externo, faz-se relevante chamar a atenção para o conhecido valor de alçada, fixado no art. 8º, § 3º, da Lei 8.443/1992, o qual dispensa o envio imediato da Tomada de Contas Especial para o

---

[129] GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método II: complementos e índice.** Tradução de Ênio Paulo Giachini; revisão da tradução de Marcia Sá Cavalcante-Schuback. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002, p. 82.

[130] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 62-63.

[131] Marcello Caetano alerta que os serviços públicos trazem consigo uma ideia de atividade, em oposição a um serviço privado, sendo que o exercício deste serviço público é realizado com o apoio na autoridade, sendo esta indispensável ou mais conveniente ao interesse geral. CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** 1ª Reimpressão Portuguesa. Coimbra: Almedina, 1998, p. 218

Tribunal de Contas da União, podendo ela ser anexada à prestação de contas anual do administrador ou do gestor para fins de julgamento conjunto, caso o valor do dano apurado fique abaixo da quantia fixada pelo Tribunal de Contas[132].

O caso acima apresentado relata situação que distingue fatos em relação dos valores apurados quando do levantamento do dano ao erário. Isso, porque movimentar desde o início a máquina do controle externo financeiro para a análise de uma Tomada de Contas Especial, cujo valor do dano apurado seja abaixo do valor de alçada, pode fazer com que o custo do controle seja ao final mais caro que o custo do dano. Não se pretende afirmar que o controle não será verificado: apenas será efetuado em outro momento, ou seja, quando da prestação de contas do gestor ou do administrador. No entanto, é impossível deixar de perceber que houve na norma uma ponderação entre os princípios da indisponibilidade do interesse público e o princípio da economicidade, em que o sistema econômico exerceu influência na elaboração da regra jurídica, dando um outro viés para fato jurídico semelhante, qual seja, o dano ao erário, que mereceu tratamento distinto em face de sua quantificação, alterando o sistema jurídico. Ressalte-se que é o sistema quem determina o que deve ser fato jurídico[133].

Ainda que considerando esses ajustes no direito positivo, em busca da facilitação da entrega do direito material, seja mediante a interpretação distinta do direito de fundo feita pela própria norma, ou, ainda, por meio de caminhos procedimentais distintos de acordo com certas regras pré-fixadas, nem sempre o gestor encontrará ao seu dispor esse ferramental para decidir o caso concreto. A situação fática eventualmente apresenta detalhes e características peculiares que, ao decidir o gestor por nela aplicar um paradigma fixado anteriormente para casos semelhantes, incorrerá no risco de cometer grave injustiça. Como ensinam alguns, é preciso ressaltar que o conjunto normativo em nosso país não é neutro e, em muitos casos, pode ser capaz de induzir ainda mais a regressividade e cristalizar o *status quo*[134].

---

[132] BRASIL. LEI Nº 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://http://www.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#>. Acesso em: 01 mar. 2022.

[133] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 54.

[134] COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013, p. 53.

O sistema de direito positivo proposto por Kelsen traz importantes reflexões acerca de justiça e injustiça. Uma delas se põe no sentido de questionar se o sistema do Direito poder-se-ia ocupar de conceitos de justiça e de injustiça. A justiça e a injustiça não são assim aos olhos de quem as veem? Kelsen traz a afirmação de que ao se adotar a justiça como critério da ordem normativa, as ordens coativas do sistema capitalista podem ser injustas, sob o ponto de vista do ideal comunista de justiça e, de outra banda, as ordens coativas do sistema comunista podem ser injustas do ponto de vista dos capitalistas e, nesse caminhar, o conceito de direito que conduza a esse tipo de conclusão não pode ser aceito pela ciência do direito positivista[135].

Nessa esteira, é preciso compreender que, realmente, o conceito de justiça tem o seu aspecto temporal e cultural, sendo que a ele se juntam outros aspectos, a exemplo de nuanças religiosas e econômicas que influenciaram as normas elaboradas pelo Poder Legislativo. Um exemplo de fácil constatação é o art. 40, da Constituição Federal de 1988, o qual prescreve que o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos é solidário, e não somente contributivo. É provável que, por uma intenção de se obter justiça social, esse regime de previdência não poder-se-ia ser somente contributivo, mas também deve se atentar para a solidariedade. Essa solidariedade parte de uma consciência humana bem difundida, no sentido de que aqueles que possuem mais e que, em certa medida, receberam mais da vida e da sociedade, colaborem com aqueles mais desassistidos[136].

Na análise de um caso concreto de grande complexidade, a envolver o Direito Previdenciário por exemplo, em especial o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, é possível que se tenha de ponderar entre essa necessidade de o sistema previdenciário ser contributivo e, ao mesmo tempo, de ele ser solidário. Quando do cálculo da média das remunerações do servidor público, para fins previdenciários, pode então surgir a dúvida sobre a natureza de uma parcela, o que, consequentemente, produzirá efeitos no resultado matemático final dos valores a serem percebidos durante a aposentadoria.

---

[135] KELSEN, Hans. **Teoria Pura Del Derecho.** Traducción de la segunda edición en alemán, por ROBERTO J. VERNENGO. 2ª reimpressión. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1982, p. 62.

[136] GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006, p. 158.

Nota-se, então, da necessidade de se avaliar a lei instituidora de determinada parcela junto aos regramentos constitucionais. Seria possível a percepção de auxílio-moradia em conjunto com o subsídio de membros de Poder? A análise desse fato jurídico, por exemplo, dependeria de verificar se essa parcela tem ou não caráter indenizatório. No entanto, fixar se uma parcela tem ou não natureza indenizatória vai depender do intérprete, ao se debruçar sobre os comandos normativos e, não menos importante, acerca da arena que ele pretenderá convencer, haja vista que, no presente caso, há interesse público envolvido — o pagamento de parcelas por parte do erário —; em certa medida, há interesse particular também, correspondente ao desejo do trabalhador em receber a dita parcela. A ponderação a ser realizada no caso concreto não pode ser desprovida de um raciocínio jurídico, amparada somente na discricionariedade, em face de estar-se diante de um caso concreto. Existem os riscos já carreados por Dworkin na criação da norma feita por aquele que não fora eleito: a) um funcionário não eleito democraticamente cria uma nova regra; b) essa nova regra tem um caráter retroativo, haja vista que se aplica a um fato anterior ao seu nascimento como regra[137]. Há aqueles outros defensores de que, em nome da teoria dos conceitos jurídicos indeterminados, em situações de incerteza jurídica, não haveria muito a se preocupar quando o agente decisor maneja expressões imprecisas, haja vista que esta apreciação, feita inicialmente pela Administração Pública, submeter-se-ia ao controle do Poder Judiciário[138].

Todavia, é preciso ressaltar que o gestor administrativo, ao se colocar defronte com o caso concreto, não pode dispor de avaliar o interesse público ao decidir, mesmo que este seja um conceito indeterminado, que suscita várias interpretações. Deve ele então se debruçar diante dos textos normativos que regem ou podem disciplinar o problema concreto, para então encontrar a melhor solução para o litígio, facilitando ainda a resolução de casos futuros. Não pode o gestor, de modo algum, promover qualquer retardo ou desvio de providências em detrimento do interesse público, seja por qualquer motivo[139].

---

[137] LAPORTA, Francisco. **Entre el derecho y la moral.** México: Distribuciones Fontamara, S. A. 2007, p. 39.
[138] HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 278.
[139] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo moderno.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 143.

Por evidente, encontra-se dificuldade em buscar entender o que é e qual seria o alcance do interesse público no caso concreto. Gestores públicos distintos, embora possam ser administradores públicos oriundos de um mesmo órgão, podem ter visão de interesse público bem diferente uns dos outros. Devido a isso, a lei, como ponto de partida, faz-se relevante, principalmente quando a análise inicial do texto da norma tem uma interpretação dirigida partindo do geral para, em seguida, distinguir as especificidades a serem aplicadas ao caso concreto. Essa distinção do que é posto à mesa do gestor também não é menos relevante. Em um primeiro momento, é preciso conhecer os detalhes dos fatos e, após apreender as nuanças, ordená-los em uma sequência lógica, procurando categorizá-los, se possível for, nos termos do que já se foi decidido anteriormente em um outro posicionamento administrativo ou ainda mesmo jurídico, caso a situação não tenha sido plenamente solucionada. E, após, em face da complexidade do caso concreto, faz-se necessário, eventualmente, buscar valores para então decidir, em nome de uma boa governança[140]. Esse método, para alguns, resumiria a Filosofia, que se esgotaria em uma teoria do conhecer e uma teoria do agir. No entanto, o ser humano é um ente que tem conhecimento da existência em conjunto a seus pares, ou seja, em proximidade a outros seres[141], tornando necessário considerar, para fins de decisão, o que o outro também pensa e articula sobre o tema em debate.

O fato, ou o fenômeno, põe-se assim diante do administrador público, obrigando-o a ter de analisar o caso concreto com zelo, no intuito de identificar o que é de fácil solução, para decidir predominantemente com a simples aplicação da lógica jurídica, em um aproveitamento do método hipotético-dedutivo. O fenômeno, quando mal interpretado, tem grande probabilidade de conduzir a uma má decisão, e esta é, em analogia à guerra, um verdadeiro inimigo do gestor. Não se pode recuar da batalha quando o inimigo deseja-lhe combater de qualquer forma[142]. No entanto, somente olhar o fenômeno que se

---

[140] Paulo Nogueira da Costa chama à atenção para o fato de que, nos termos da "Declaração do Milénio das Nações Unidas (2000)", a boa governança é aquela que preserva os direitos humanos e a democracia, funcionando como base para a "construção de um mundo mais próspero, justo e pacífico.". COSTA, Paulo Nogueira da. **O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais.** Portimão: Jurismat, n. 7, nov. 2015, p. 296.

[141] REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 37.

[142] MAQUIAVEL, Nicolau. **A arte da guerra.** Tradução e notas: Eugênio Vinci de Moraes. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 101.

apresenta nem sempre revelará o que realmente ele é. O fenômeno precisa ser compreendido posteriormente em seus dois sentidos mais comuns, ou seja, fenômeno como ele se revela e fenômeno como o que parece ou tem aparência de ser, mais não é[143].

Decidir, nesses moldes, revela-se em algo para muito além da mera aplicação da lei. Por vezes, o decisor pode raciocinar que o caso concreto se amolda perfeitamente à norma, e, equivocadamente, conclui que o seu problema estará resolvido. Um exemplo, que envolve o cálculo de benefício previdenciário, pode ajudar a ilustrar o que aqui se apresenta. Existe a discussão se a gratificação natalina poder-se-ia ser utilizada para fins de cálculo do benefício previdenciário. De início, é preciso destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 40, § 12, prescreve que, para além do que está disposto neste artigo, "serão observados, em regime próprio de previdência social, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o Regime Geral de Previdência Social[144]".

O semelhante é afetado pelo que a ele se assemelha, e tudo que se faz assim atingido é o feito por um agente, e o dissemelhante, após a sua afetação, torna-se semelhante[145]. Nesse sentido, conforme prescrição constitucional, o que for possivelmente utilizável do Regime Geral de Previdência Social no regime próprio de previdência deverá ser observado, no que diz respeito a requisitos e critérios. Aproveita-se então para chamar a atenção acerca de desafio sutil que parece ter tentado o legislador constitucional solucionar: novamente a questão da segurança jurídica. Recorda-se, primeiramente, que o direito de amparo a um nível de vida suficiente na velhice é um direito do homem, garantido no art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que, imediatamente, remete ao dever internacional dos países estruturarem uma previdência social no âmbito nacional e internacional.

Desse modo, em algum momento os requisitos e critérios do regime próprio de previdência social não estarão plenamente nele prescritos; isso, em tese, remete a uma

---

143 HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 58.

144 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 mar. 2022.

145 ARISTÓTELES. **Sobre a alma.** Tradução e notas: Ana Maria Lóio. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 76.

situação de insegurança jurídica para aquele que irá usufruir da previdência social no campo do serviço público e, consequentemente, evidencia-se uma falha estrutural ou sistêmica no âmbito normativo da previdência social. Dada a questão acerca do direito a previdência como direito dos homens, esse aspecto faz-se assim parte de um problema vinculado intimamente ao tema da institucionalização de direitos humanos, haja vista que, quanto mais os direitos dos homens são amplamente fundamentados, com maior legitimidade esses direitos serão concretizados: quanto maior é a promessa sobre a concessão de direitos, maior dificuldade haverá para a sua concretização[146].

A aproximação dos dois regimes é dessa forma desejável em certa medida, por considerar que princípios constitucionais e do Direito público estão amplamente inter-relacionados nesses casos, por envolverem principalmente o Direito Administrativo, o Direito Constitucional e o Direito Previdenciário. No entanto, por mais que essa situação se aproxime de uma perquirida isonomia, tendo em vista que, em sua substância, o regime previdenciário deseja ao fim proteger o sujeito em face de idade avançada ou de limitações psíquicas e corporais, implicando em dificuldades para se manter empregado ou em nível de produção desejável pelo mercado, é necessário observar que a relação do servidor público com o Estado é distinta daquela existente entre o particular empregado e a máquina administrativa. A pré-compreensão do fenômeno jurídico deve considerar aspectos culturais e sociais para lhe dar o desfecho, não sendo somente necessário aplicar a teoria das fontes para solucionar o problema, mas também desejável manter o problemático aberto à investigação crítica, visando obter resultados que se mostrem material ou verdadeiramente fundados[147]. Deve-se buscar a compreensão anterior da linguagem, costumes e formas jurídicas do sistema previdenciário, indo ao encontro do seu ponto objetivo para, só então, procurar soluções para os problemas posteriores. Isso, porque em sua conduta com a vida humana, o que é individual e particular já se superou

---

[146] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999, p. 58.

[147] CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **As fontes do Direito e o problema da positividade jurídica.** Coimbra: Universidade de Coimbra — Boletim Faculdade de Direito, Vol. LI, 1975, p. 117-118

acima de suas particularidades, mediante um ponto fixo e com caminho para uma causalidade fluída em movimentos posteriores subjetivos[148].

Recorda-se que o sistema previdenciário atual, principalmente na América Latina, divide-se em dois modelos, sendo o primeiro: a) dirigido à simples acumulação de fundos, admitindo-se a premissa que haveria equilíbrio ao longo do tempo; b) e, o segundo, funciona como um sistema de controle em relação às contribuições, decompondo esse em duas espécies: um de contribuição definida, em que se sabe o valor da contribuição, mas não se sabe o valor final do benefício e, a outra espécie, de benefício definido, em que se sabe o valor final do benefício, devendo ser ajustada a contribuição de acordo com a evolução atuarial dos fundos[149].

Tomando como base essas considerações, a desejada isonomia entre os regimes de previdência geral e o regime de previdência próprio dos servidores públicos não pode deixar de levar em conta a forma de contribuição desses dois tipos de agentes para os seus respectivos regimes, haja vista que, embora tenham algumas características em comum, e que a última reforma da previdência, efetivada mediante a Emenda Constitucional 103/2019, buscou ainda mais aproximar as características dos dois regimes, é fato que eles ainda hoje carregam elementos distintos, a exemplo de diferenças percentuais de contribuição para ambos os sistemas, de tempo de contribuição parcialmente distinto e, não menos importante, a previsão de um regime de previdência complementar destinado aos servidores públicos, com participação direta destes na composição das contribuições, bem como do próprio erário, em um regime de contribuição definida — mas não de benefício final conhecido —, como explicado no parágrafo anterior.

Nota-se, naturalmente, que a previdência social, então organizada e mantida pelo Estado, revela sujeitos que a ela são filiados; no entanto, ao se confrontar os dois regimes apresentados — um dos servidores públicos estatutários e, o outro, dos demais trabalhadores —, é de se observar que eles apresentam natureza distinta, em face da relação que cada um tem com a fonte que o remunera e que, consequentemente, tenha

---

[148] GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método.** Tradução de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997, p. 359.

[149] BELTRÃO, Kaizo Iwakami, et al. **Revolução na previdência: Argentina, Chile, Peru, Brasil.** Tradução: Tânia Marques Cardoso e Paulo Castanheira. São Paulo: Geração Editorial, 1998, p. 19-20.

dado origem às contribuições previdenciárias. Diversamente dos outros trabalhadores — em sua maioria os celetistas—, os servidores estatutários ingressam na sua relação laboral com o Estado em um ambiente de contorno com normas predefinidas — em cumprimento às ações da Administração Pública[150].

Nesse sentido, ainda que a situação fática ensejadora da futura aposentadoria seja semelhante nos dois eventos, é plenamente possível que o legislador fixe normas diferentes para a aposentação do trabalhador em ambos os casos, como assim o fez — sendo um instrumento para evitar a "espoliação legalizada[151]". Aliás, isso acontece até mesmo dentro dos próprios regimes, a exemplo das regras de previdência dos policiais que, no âmbito estatutário, possuem regras de contribuição e de idades diferenciadas, bem como do trabalhador rural, que também é distinguido dos demais, no que diz respeito aos requisitos para a inativação, no campo do regime geral. Aspectos diversos acerca do interesse público podem ser aviltados em ambos os casos. É de se observar, por exemplo, que a extensão da cobertura previdenciária à população rural foi capaz de representar importante avanço na redução de desigualdades e atenuação nos níveis brasileiros de pobreza[152].

O sistema de produção legislativa, no âmbito do Direito Previdenciário, não passa ao largo de identificar essas diferenças e, com os devidos ajustes, adotar soluções distintas em alguns casos concretos. É de se notar que novos servidores públicos, que acabaram de ingressar na Administração Pública de um ente da federação, originariamente oriundos de outros regimes previdenciários, podem ter algum tratamento previdenciário diferenciado de acordo com sua origem estatutária. Exemplificando, cita-se

---

[150] BERNAL, Francisco Javier. **Derecho administrativo: programa administración pública territorial.** Bogotá D.C.: escuela superior de Administración pública Augusto Álvarez Collazos (digital). 2008, p. 26.

[151] Conforme ensinamentos de Frédéric Bastiat, a espoliação legalizada é reconhecida quando se "toma de uns o que lhes pertence para dar aos outros aquilo que não lhes toma". Transportando para o Direito Previdenciário, aqui se defende que as contribuições previdenciárias devem ser mais justas possíveis e, consequentemente, os valores dos benefícios também devem observar o que foi entregue ao Estado a título de contribuição, buscando um equilíbrio com o princípio contributivo da previdência social brasileira. BASTIAT, Frédéric. **A lei.** Tradução e notas: Pedro Sette-Câmara. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 45.

[152] BELTRÃO, Kaizô Iwakami, SUGAHARA, Sonoe. **Capítulo 2 — A eficiência da gestão dos estabelecimentos de saúde: a população rural e o papel da seguridade social na renda.** *In:* Saúde, Previdência e Assistência Social — Políticas Públicas Integradas Desafios e Propostas Estratégicas. Fátima Bayma de Oliveira e Istvan Karoly Kasznar — Organizadores. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 24.

o servidor público federal, o qual, quando originário de regime previdenciário estatutário de outro ente da federação, poderá ter direito a um benefício especial quando de sua aposentação, em consideração ao tempo de contribuição estadual, distrital ou municipal[153].

Aos servidores públicos federais recém nomeados, originários do Regime Geral de Previdência Social, eles não terão direito a qualquer benefício semelhante ao acima transcrito. Para esse intuito, em ausência da previsão normativa, esse tempo, quanto ao mencionado fim, não é dotado de efeitos jurídicos — considerando que não houve previsão legal e, ainda, não há suporte fático[154] que enseje o pagamento do denominado benefício especial nesse caso—. A razão que parece ter sido adotada, seja qual ela for, tem cunho previdenciário, haja vista que, do ponto de vista da Administração Pública, há casos em que as funções estatutárias exercidas pelo novel servidor público federal em outro ente da federação em nada contribua para as suas novas tarefas, agora a serem desempenhadas no âmbito do serviço público da União. Até mesmo o tratamento no reconhecimento da averbação desse tipo de tempo de contribuição, em face do transcurso temporal, deverá ser distinto: quando um tempo desse tipo, qual seja, aquele tempo oriundo de cargo público de outro ente estatal, assim não é reconhecido em um primeiro momento pelo gestor responsável pelo procedimento administrativo de averbação, e que, consequentemente, deixou de reconhecer o benefício, ao se constatar tal erro no futuro, a invalidação deverá ser retroativa, com o intuito de assegurar ao postulante a percepção do benefício previdenciário desde a sua origem; já quanto a atos geradores de benefício

---

[153] BRASIL. LEI Nº 12.618/2012, de 30 de abril de 2012. **Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm >. Acesso em: 08 mar. 2022.

[154] MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 87.

desde a origem, esses poderão ser convalidados, caso ainda seja possível, observando o prazo decadencial para tanto[155].

Um dos benefícios da lei é então assegurar o conhecimento das regras de solução de desavenças, tanto pelas partes como também dar ciência àqueles responsáveis pela decisão e, a partir do conhecimento das normas que regram a situação fática, solucionar o caso concreto que, por vezes, merece solução distinta em face de carregar consigo nuanças que o tornam diferenciado, embora semelhante em alguma medida a outro resolvido por um instituto ou sistema análogo, a exemplo da correlação entre as regras vigentes para o regime próprio de previdência dos servidores e as que valem para o Regime Geral de Previdência Social.

Essas diferenças entre os diversos sistemas de normas, que requerem interpenetração de entendimentos pelo intérprete do caso concreto, para fins de nele identificar as semelhanças e distinções em relação a outras situações fáticas análogas, sofrem influência de aspectos ideológicos: no liberalismo político, como querem alguns, defende-se que a humanidade eleve o seu padrão de vida, mediante práticas individualistas e igualitárias, com o consequente aperfeiçoamento político e dos direitos dos consumidores, desejosos de comprar o melhor e mais barato[156]; já a ideologia socialista, em apertada síntese, estaria vinculada à luta de classes, como uma força elementar em contraponto às relações capitalistas, mas dirigida não a uma falsa consciência e sim com fulcro nos estudos de analistas científicos de leis fundamentais da sociedade e das respectivas formações sociais[157], sendo que a ideologia puramente socialista ou comunista, ao passar do tempo, veio perdendo seus encantos, dando lugar à social-democracia, principalmente em países de terceiro mundo, apresentando-se como liberal e democrata em aspectos políticos e socialista e intervencionista na economia[158].

Essas estruturas ideológicas travam batalhas no campo social e cultural que, muitas vezes, nem mesmo ocorre percepção definida delas por parte do cidadão. A defesa

---

[155] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 198.

[156] STEWART JR., Donald. **O que é liberalismo.** 5. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995, p. 14.

[157] EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo. 1997, p. 87.

[158] STEWART JR., Donald. **O que é liberalismo** — 5. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995, p. 26.

da ideologia do liberalismo político, principalmente sobre a ótica do individualismo e da lógica do consumidor, provavelmente provocaria no âmbito da previdência uma fuga de recursos destinados a benefícios previdenciários, estimulando consequentemente a utilização de previdências complementares. No mesmo sentido, adotando a lógica de uma ideologia socialista ou de uma social-democracia, sob a perspectiva da defesa dos direitos dos proletariados ou dos trabalhadores, é possível que os proprietários e detentores do capital sejam obrigados pelo sistema a contribuírem com mais recursos para fins previdenciários, haja vista a evidente menor capacidade de acumulação de recursos do trabalhador em face de seu empregador. Nesse sentido, para alguns, nenhuma sociedade livre pode ser baseada na voz de quem não detenha o sentimento da maioria, todavia, em algum momento, todos as pessoas farão parte de alguma minoria[159].

Assim, uma das dificuldades que se apresenta ao intérprete é utilizar-se devidamente da hermenêutica ao avaliar o texto de lei, principalmente diante de casos complexos, que destoam dos paradigmas até então enfrentados e que, além disso, colocam em xeque direitos da minoria em face daqueles firmados pela maioria, o que se vê quando se é posto frente à situações que envolvem o Direito Previdenciário — lembre-se: entre os inimigos mais temíveis do homem se encontram enfermidades naturais, velhice e doenças de toda espécie[160], as quais indubitavelmente requerem ações de seguridade e previdência. Esses casos mais difíceis devem ser bem acompanhados no âmbito das instâncias administrativas[161], de controle e do Poder Judiciário. Caso o gestor venha a tomar uma decisão bem fundamentada, ou mesmo em casos que ele se omite, com fulcro em divergência interpretativa da lei fundada em jurisprudência, mesmo que não pacificada — ainda que essa divergência não venha a ser confirmada junto aos órgãos

---

[159] NICHOLSON, Brian. **A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil.** São Paulo: Geração Editorial, 2007, p. 22.

[160] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 36.

[161] Traz-se importante reflexão quanto ao sistema italiano e essa natureza administrativa exercida pelo controle da despesa pública, haja vista que, na Itália, embora se reconheça que uma autuação administrativa seja normalmente atribuída ao Poder Executivo, o presidente da Corte de Contas italiana é um "órgão de governo" que, originariamente, entendia-se ter natureza administrativa, agora considera-se desempenhando atribuições características de uma "magistratura especial", haja vista que, ao entender as mencionadas funções próximas àquelas do Poder Executivo, promovia-se verdadeiro perigo para a independência do Poder Judiciário italiano. PIZZORUSSO, Alessandro. **Problemi definitori e prospettive di riforma del Csm.** *In:* Quaderni costituzionali, 1989, p. 476.

de controle e dos tribunais do Poder Judiciário—, esse ato ou omissão do gestor não irá configurar improbidade administrativa, nos termos do art. 1º, § 8º, da Lei 8.429/1987[162], que disciplina sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa.

Nesse caminho, um problema revelado em nossos dias é quanto a representatividade da minoria: é preciso que esta esteja bem concebida, haja vista que, por ser minoria, provavelmente enfrentará vozes contrárias mais eloquentes contra as suas pretensões legais ou constitucionais. Desafios de representatividade podem imprimir cenários de injustiça social às minorias, por terem seus direitos violados, até mesmo no que diz respeito a princípios basilares do Estado de Direito, como o da segurança jurídica. A segurança jurídica, em sua natureza objetiva, tem o condão de preservar situações já consolidadas ao administrado, proibindo a retroatividade de atos do Estado, ainda que impostos por atuação legislativa[163].

Todavia, a regra acima mencionada contém exceção. Existem fatos jurídicos que a infringência ao sistema do Direito é tão intensa a ponto de não permitir uma consolidação do que foi decidido. Quando a ofensa atinge, por exemplo, diretamente o texto da Constituição Federal, não há ocorrência da decadência. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que pode ser observado no juízo esposado no Mandado de Segurança 28.279/DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, cujo tema de fundo versava acerca da necessidade da realização de concurso público para a atividade notarial e de registro, firmando o juízo pela impossibilidade da aplicação da decadência prescrita no art. 54, da Lei 9.784/1999, principalmente em face de princípios basilares da república, quais sejam, igualdade, moralidade e impessoalidade[164].

Em um primeiro contato com o tema, também se faz relevante trazer a necessidade de o operador do Direito, no âmbito da Administração Pública, buscar consonância de suas

---

[162] BRASIL. LEI Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

[163] SILVA, Almiro do Couto e. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015, p. 46.

[164] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 28.279/DF.** Relatora: Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3766866>. Acesso em: 11 mar. 2022.

deliberações com aquelas adotadas no âmbito do controle judicial e administrativo — e, consequentemente, no processo administrativo, em uma relação jurídica existente entre particular e Administração Pública, não necessariamente com contraditório[165]—. Veja que o caso acima no parágrafo anterior versa acerca de admissão em função pública. É fato que o acesso aos cargos da atividade notarial possui certas peculiaridades, cujo aprofundamento não se faz agora premente. O importante nesse momento é ressaltar a necessidade de que os órgãos de controle consigam evitar situações análogas a essa, haja vista que o acesso a cargos ou funções públicas sem concurso fere de morte o princípio constitucional de acesso aos cargos públicos mediante seleção isonômica, conforme acima mencionado. Além disso, deve-se buscar que haja concordância entre as decisões tomadas pelo Poder Judiciário e pelo controle externo da despesa. Nesse sentido, também se faz relevante mencionar que, para o caso concreto levantado, o TCU já decidiu no mesmo caminho, veiculando que a revisão de ofício de atos de aposentadoria, reforma e pensão flagrantemente inconstitucionais não se submete ao prazo de cinco anos fixado no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, haja vista não incidir prazo decadencial em atos que ofendam diretamente a Constituição Federal[166].

O sistema jurídico necessita de estar congruente em seus mais diversos aspectos, cujas decisões abrangem não somente um campo limitado a uma área geográfica ou a grupo ou classe específica. Não basta dizer e ter consciência do tamanho territorial e da diversidade tão veiculada pela imprensa e outras mídias. Faz-se necessário ter em mente de como as decisões no âmbito do Poder Judiciário, administrativo e controlador podem contribuir para o desenvolvimento das políticas públicas ou, ao menos, minimamente melhorá-las; de outra banda, estas decisões podem não colaborar com elas, chegando ao ponto de até mesmo destruírem políticas públicas que ao longo do tempo desenvolveram a cidadania e reconheceram direitos sociais, mediante a implementação de lutas propulsionadas por mobilização social. Essas mobilizações acontecem por vezes em contexto de grandes lutas populares, em contraponto a enorme desigualdade social e

---

[165] DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 58.

[166] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.863/2019-TCU-Plenário.** Relator: Augusto Nardes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11 mar. 2022.

repressão contra minorias sociais, citando como exemplo o reconhecimento em norma constitucional do direito social à cidadania, identidade indígena e à instrução, colocados na centenária constituição mexicana do século passado[167].

A barreira que se impõe é reconhecer ou, melhor ainda, fazer reconhecer a importância de se proteger os direitos das minorias. Ora, em princípio é necessário dizer que aqui se apresentam esses dois campos: o majoritário e o minoritário. A simples leitura textual acerca desses dois campos, identificando os problemas apenas pela linguagem escrita, não é capaz de oferecer a solução, haja vista que o recurso proposto teria uma natureza fria e estática, provavelmente incapaz de modificar ou de criar qualquer cenário mais favorável. É preciso ver o que realmente acontece no mundo em que eles se interagem. Além disso, somente a análise do contexto não se faz suficiente. Entre eles há, como ensina Bourdieu, um universo intermediário, denominado por ele de "campo", local onde se insere os agentes e as instituições que dão origem às realizações da sociedade, como a arte, a literatura ou a ciência[168].

Em contato inicial, para fins da análise a ser feita aqui, faz-se necessário adotar uma premissa para que se possa continuar: o campo de estudo deve estar inserido em um ambiente democrático, em que o povo se determina pela vontade da maioria; bem como da existência de uma minoria, com direitos que podem ou não estar postos de modo constitucionalizado ou legal; isso, porque a ideia de campo colocada acima é bem visualizada para fins de cortes epistemológicos, bem como para campos relacionados às instituições, mas, aqui, trata-se de campos da maioria e da minoria, em que agentes neles se colocam, cada qual com suas forças e seus representantes. A importância dos campos e da relação com seus representantes é fundamental para entender a razão pela qual uma política pública pode ser instituída, avançar ou ser eliminada.

Uma questão vinculada à política legislativa reside em saber qual tipo de regulação se justifica para alcançar uma atividade humana[169]. Ao que diz respeito às atividades que

---

[167] BELLO, Enzo. **La cittadinanza nel costituzionalismo latino-americano.** Pisa: Pisa university press, 2021, p. 40-41.

[168] BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Unesp, 2004, p. 19-20.

[169] GORDILLO, Agustín A. **Tratado de derecho administrativo, 2. tomo: La Defensa Del Usuario Y Del Administrado**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo. 2003, p. VI-28.

alcançam o Direito Administrativo, como bem se sabe, um critério de regulação deve observação ao interesse público, mesmo que eventualmente em um caso concreto seja de difícil identificação equilibrar interesses públicos com interesses particulares. Desse modo, critérios do mundo real, ligados aos fatos competem com critérios legais, o que requer que as características fáticas das situações individuais sejam bem definidas, com a possibilidade de atuarem em serviço de qualificação de mínimos sociais[170].

Em todas essas relações, que envolvem regulação por parte da Administração Pública, vinculadas a assuntos de políticas legislativas — que incorrerão na identificação e eventual transformação dos fatos da vida real e, consequentemente, normatização mediante uma lei ou uma norma —, encontram-se os campos que se posicionam as minorias e as maiorias. É de ter em mente agora uma importante constatação: o princípio de submissão à lei é uma das dimensões que sistematiza o Direito Administrativo[171], lei esta produzida direta ou indiretamente sob o crivo da maioria; nesse sentido, ao menos percentualmente imaginando, a norma é também uma proteção às garantias e aos direitos individuais da maioria — em um ambiente democrático—.

É por evidente que, pelo menos a princípio, é possível imaginar que a maioria, ou melhor — os representantes da maioria—, têm a capacidade de aprovar projetos de leis que estejam em melhor consonância com os seus interesses. Nessa linha, apresenta-se a conclusão deste raciocínio: o princípio da legalidade, do qual a Administração Pública deve obediência por imposição constitucional, acaba por ser, geralmente, uma proteção à maioria — pelo menos em termos proporcionais, porque é essa maioria a responsável pela maior parte das leis—. Porém, há aqueles que dizem que melhor seria se o direito de legislação fosse a todos comum, para então reunir toda a vontade de um povo em uma só[172].

Nota-se que a Administração Pública é, em regra, regida pelo Direito Administrativo que, consequentemente, deve o seu regramento ao Estado de Direito. De início, tem-se a

---

[170] DUBOIS, Vincent. **Políticas no guichê, políticas do guichê**. *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 119.

[171] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática**. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 4.

[172] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 79.

lei como um ponto de arranque tanto para a Administração quanto que para o administrado, o qual, em face de situações que suscitam a aplicação de regramentos nas relações jurídicas, socorre-se aos dispositivos normativos. Tem-se importante dizer que o Estado de Direito originou-se consagrando juridicamente mediante um projeto político, que faz com que este mesmo cidadão não seja colocado em contraponto a intemperanças do próprio poder público, subordinando aqueles que decidem à aplicação da lei, esta vinculada a um caráter essencialmente protetor do indivíduo, o qual tem interesse na restauração da legalidade quando há a quebra da ordem jurídica[173].

No entanto, buscando correlacionar com a exposição dos campos outrora já dita, é possível inferir que, se a lei é, de regra e numericamente, a vontade da maioria representada pelo Poder Legislativo ou, ao menos, a tolerância da maioria em tutelar algum direito da minoria; e, ainda, considerando que a lei é resultante de um projeto político, tem-se que o texto normativo é, em termos numéricos, o projeto político da maior parte da coletividade; evidentemente, uma maioria colocada em um momento no tempo, segundo contexto histórico. De certo, para que a minoria tenha alguma voz em um processo democrático e legislativo com justeza e efetividade, é preciso que ela se faça representar por atores com possibilidade de levantar as suas vozes e, ao mesmo tempo, serem ouvidos com algum poder para mudar o cenário. Para tanto, a minoria pode adquirir elementos que estão fora do campo necessário de atuação. Todavia, quando indivíduos atuam fora do campo em que estão inscritos, adquirindo habilidades para além das exigências que esse mesmo campo requer, correrão os riscos de se colocarem defasados e deslocados, em uma contramão e em um momento errado[174], e, certamente, irão expor todos aqueles que deles dependem, em uma sucessão flagrante de erros técnicos e políticos.

Quando se trata de políticas públicas, é preciso que o estudo empírico busque a razão desses supostos erros de representação: ora pode ser em face da estabilidade da sociedade, que não permite qualquer alteração; de outra banda, pode ser que esses

---

[173] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O controle judicial dos atos administrativos.** Revista De Direito Administrativo, 152, 1–15, 1983, p. 1-4. https://doi.org/10.12660/rda.v152.1983.43770, 2014.

[174] BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Unesp, 2004, p. 19-20

próprios atores foram, em certa medida, cooptados pelos agentes da maioria dominante no tempo. Ainda, no campo da influência da ideologia em uma política pública, é preciso entender a posição dos agentes junto ao seu grupo e a sua própria posição no mundo em que atuam.

Percebe-se que as ideologias são capazes de criar um próprio campo ou, ainda, alterá-lo mediante elementos por vezes não perceptíveis por aqueles que nele atuam; os indivíduos que participam de um campo, sejam eles de uma maioria ou de uma minoria, por óbvio, não são movidos por condutas lineares. Cada qual cumpre o seu papel naquele tempo e campo: alguns criam as ideias que devem prevalecer; outros ajustam essas ideias para possibilitar a comunicação com seus pares que, por vezes, não compartilham o mesmo entendimento sobre o signo linguístico, devendo-se buscar uma tradução, para que então a imagem sensorial brote na cabeça do receptor da mensagem com a menor quantidade de ruído possível, com o intuito de obter o melhor significante. Os cidadãos precisam se entender para obter um consenso, um ponto em comum, de molde a construírem um conjunto[175].

Essas ideologias buscam cumprir funções, que vão se especializando em face das condições sociais vinculadas a sua produção e a sua circulação, e são duplamente determinadas; primeiramente voltadas aos interesses de suas classes ou de suas respectivas frações; e, ainda, dirigidas aos interesses específicos daqueles que a produzem em um campo de produção[176]. Infere-se que enquanto houver algum tipo de laço entre essas duas determinações, a ideologia poderá e muito influenciar o campo que atua. A pesquisa em uma engenharia social pode demonstrar que as ideologias têm simultaneamente paixão e dogma, ou seja, elas podem ser vividas como uma fantasia ou, ainda, como dogma inflexível[177].

No entanto, a ideologia é dirigida a um grupo. Embora esteja envolta em uma teia de conceitos, em que diversos doutrinadores por vezes não se compreendem, em uma multiplicação de apreciações e de julgamentos que tornam a missão de conceituá-la

---

[175] CUNHA, Paulo Ferreira da. **Comunicação & direito: semiótica, literatura e norma.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 17.
[176] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 13.
[177] EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo. 1997, p. 19.

praticamente hercúlea, aqui se defende que a ideologia tem a intenção de manter um conjunto, buscando a conquista de algo, ainda que simplório em um primeiro momento, em uma relação de perquirir o poder mediante a subida de degraus após cada conquista e, posteriormente, desenvolvendo o desejo de alcançar instrumentos políticos, almejando a alteração ou substituição de uma realidade. Essas relações são sutis e difíceis de teorizar com precisão e, por vezes, agem no campo de um sistema de ideias, mas, quando necessário, fazem uso de instrumentos mais ostensivos. Essas ideologias, como produto final, buscam se tornar uma razão única — e essa razão única, ao se observar a história do direito, é responsável por ser um instrumento então utilizado em épocas de violência explícita ou surda[178]—.

O Direito Administrativo brasileiro demonstrou interessante ponto de evolução durante anos de sua existência, passando por influências francesas, por delimitações do *civil law* e, ainda, por impulsos no sentido de adotar soluções do direito norte-americano. Esse campo epistemológico do direito não é impulsionado apenas pela lei em sentido estrito. Aliás, realmente não poderia sê-lo, considerando que os inúmeros problemas da máquina administrativa não podem esperar a elaboração da lei — com todos os trâmites em regra dificultosos do processo legislativo —, para que só então venha a solucionar um litígio ou uma demanda específica — por vezes ideológica e não técnica, com ausência de texto normativo para tanto—. Nesse sentido, a utilização da máquina administrativa evoluiu para abordar temas como a preocupação com a competitividade e a harmonia do território, buscando a manutenção de um equilíbrio duradouro, que passa também pela avaliação de vários indicadores[179], os quais, por óbvio, não estão postos por completo na legislação, requerendo do intérprete habilidades para além da leitura fria da lei.

Qualquer formação de um regramento para além da norma, em um sistema de direito originado do *civil law*, provoca dúvidas nos cidadãos tão acostumados em procurar o texto da lei — no direito posto que abrange um conjunto de princípios que rege a vida

---

[178] HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Europeia.** Lisboa: Almedina, 2012, p. 92.

[179] Conforme alerta Augusto Mateus, et. al., há uma preocupação de busca por um "equilíbrio global do índice sintético de competitividade e coesão territorial", sendo que o mencionado índice deve ser avaliado em um processo de identificação de "condições, processos e resultados". MATEUS, Augusto, CAETANO, Gonçalo, MADRUGA, Paulo. **Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, volume 1, As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas**. Portugal: Consórcio liderado pela Augusto Mateus e Associados e que integra CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE, julho de 2005, p. 128.

social[180] —, quando estão diante de um caso concreto, em que as meras relações cultural, histórica, ideológica e de amizade não são capazes de solucionar a questão. É forçoso reconhecer então que aqueles que falam pelo Estado, ou seja, aqueles que são dotados de força econômico-política, precisam usar de um ferramental para movimentar o sistema jurídico, em direção aos seus interesses e também aos desejos de membros de seu grupo. E, nessa busca incessante por manutenção e ampliação do poder, a ideologia está presente, mas, não só ela. Em diversos momentos de uma crise ou instabilidade social, a ideologia pode não ser suficiente para promover uma volta à normalidade e uma consequente segurança jurídica. Daí vem a necessidade de se utilizar o Aparelho do Estado, o qual é engendrado principalmente pela repressão e, de maneira secundária, por elementos ideológicos[181].

Todo esse movimento ideológico, histórico, social, cultural e, em algumas ocasiões, até mesmo repressivo, é capaz de provocar incursões no direito positivado, alterando e ampliando o sistema jurídico. E, no Direito Público e, consequentemente no Direito Administrativo, tal oscilação também é percebida; evidentemente que neste campo epistemológico as alterações e mudanças de visão normativas possuem particularidades, contemporaneamente ainda mais perceptíveis, haja vista a grande proximidade entre Direito Constitucional e Direito Administrativo, quando se trata principalmente do ato de decidir. O sistema jurídico, então capitaneado principalmente pela constituição, deve assegurar o exercício de direitos específicos, amparados por valores, em nome de um interesse geral da sociedade e na sua consequente satisfação[182].

Nessa linha, transpondo todos esses valores como elementos capazes de influenciar na mudança do Direito Administrativo, não se pode admitir que o processo decisório seja feito com fulcro apenas na legalidade estrita. Sabe-se por parte de quem atua no ramo do Direito Administrativo no Brasil que o controle financeiro da despesa

---

[180] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 4.

[181] ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado (notas para uma investigação).** *In:* Um mapa da Ideologia. Theodor W. Adorno et. al. Organização: Slavoj Zizek. Tradução: Vera Ribeiro. Revisão de tradução: César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 116.

[182] BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 35.

pública, de titularidade do Congresso Nacional e também exercido pelos tribunais de contas, que estes são vistos como executores rígidos da lei, ou seja, da aplicação da legalidade estrita, embora essa visão aos poucos tenha ganhado outros contornos. A juridicidade, em uma decisão com observância da lei, mas também do Direito, vem tornando-se cada vez mais robusta no processo decisório da Administração Pública e também no âmbito do controle da despesa. Utilizando-se de conceito de parte da doutrina, até mesmo é possível encontrar hipóteses de aplicação da juridicidade entendida por alguns como *contra legem* no âmbito do controle externo da despesa pública, em que se realizam ponderações entre princípios constitucionais da legalidade e da eficiência no caso concreto — com prevalência deste último, no intuito de legitimar determinados contratos então celebrados por entidades que lhe devem prestar contas por algum motivo[183].

Vê-se aqui que, adotada a decisão para além do texto normativo e, em alguns casos, até mesmo *contra legem* como preconizam alguns, forma-se um modelo para a próxima decisão, a ser seguida em uma situação fática semelhante. Essas decisões surgem pelos mais distintos motivos, a exemplo de forças poderosas, ainda que legítimas — a exemplo da causalidade do direito, originada de uma relação de causa entre o sistema social e o sistema normativo[184] —. Tem-se assim a fonte dos paradigmas da juridicidade, para além da legalidade estrita, em incansável busca pela justiça, mas, em direção contrária, nelas estão contidos alguns perigos[185].

Em um primeiro momento, faz-se bem intuitivo que quem deva decidir seja realmente aquele que detém a competência para tanto. Ao mundo real se impõe a legalidade da competência. É fácil perceber que, quanto maior o alcance da decisão administrativa a ser adotada, maior será a competência exigida da autoridade e,

---

[183] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 200.

[184] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito.** 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 34.

[185] Dentre esses perigos, faz-se importante buscar qual a real intenção que conduziu a uma revisão judicial acerca de um texto normativo. Jeremy Waldron alerta que a revisão judicial pode ser importante em casos em que sejam necessárias medidas contra "patologias legislativas" relacionadas a sexo, raça ou religião em determinados países. No entanto, segundo ele, é preciso verificar se essa maneira de agir não é apenas uma forma de criar um argumento normativo contra o que já se nota na prática. WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review.** The Yale Law Journal, 2006, n. 115, p. 1352.

consequentemente, maior será o seu nível na Administração. No entanto, muitas decisões administrativas, principalmente no que diz respeito à concessão de parcelas remuneratórias, são instruídas por servidores que estão no início da pirâmide legal hierárquica, sendo que as autoridades administrativas apenas chancelam essas instruções e pareceres, sem descer amiúde acerca de um debate jurídico que está entrelinhas no processo. Sabe-se que, na prática, a Administração Pública é dotada de certa margem de discricionariedade para decidir, em nome de um interesse geral, bem delineado na lei, pelo menos em tese; por isso, então veiculava-se que não deve ser competente quem quer, mas sim quem pode[186].

O controle financeiro da despesa pública aparece dessa maneira como um instrumento de análise da legalidade dessas decisões administrativas, com força para emitir notificações, recomendações e até mesmo determinações para a correção de eventuais erros. Isso é relevante porque deve se ter em mente que o princípio da legalidade, embora em parte venha sendo melhor colmatado cada vez mais pela apreciação da legalidade administrativa com fulcro na juridicidade, em decisões cada vez mais para além da letra estática da norma, deve ser olhado sob à luz de outros princípios, entre eles, o da moralidade administrativa. No que diz respeito ao motivo do ato administrativo, a moralidade funciona como verdadeiro elemento ampliador do controle[187].

1.1.3 A processualidade administrativa como fronteira da decisão do Princípio da legalidade

A aplicação do princípio da legalidade na Administração Pública é de grande valia no campo epistemológico do Direito Administrativo. Tanto é assim que é um princípio originariamente posto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, juntamente com outros, a exemplo do princípio da moralidade. A importância deste princípio se verifica mesmo sob o aspecto de um liberalismo, em que se pretende proteger o cidadão das mãos do então originário Estado de Direito, ou, ainda, após a Segunda Guerra Mundial, quando

---

[186] TÁCITO, Caio. **O Princípio de Legalidade: Ponto e Contraponto.** Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, Rio de Janeiro, 1996, p. 2.
[187] NOHARA, Irene Patrícia. **O motivo no ato administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004, p. 58.

tal princípio se deslocou para preocupar com a igualdade entre os cidadãos[188]. O que não se pode é defender que adotar o princípio da legalidade no campo do Direito Administrativo é o mesmo que inculcar no gestor público a necessidade de se apegar de modo enclausurado à literalidade da norma. Mesmo porque seguir regras de direito pode ser distinto do que adotar princípios em direito. Por evidente, decidir para além do texto de lei na Administração Pública traz desafios que são recorrentes. Sabe-se que a administração tem com o governo laços bem aproximados, que, naturalmente, exercem força na elaboração da norma[189]; aquele que é eleito deve observação à norma, para bem executar os seus programas, os quais dependem inicialmente de leis.

Acontece que o processo legislativo tem o seu tempo para dar origem futura a uma norma; e há assuntos que nele não cabem a atuação imediata do Poder Executivo por força de Medida Provisória, nos termos da Constituição Federal de 1988. Nota-se aqui a sutileza de um questionamento do ato decisório que tem a pretensão de ultrapassar a literalidade da lei ou dar uma nova interpretação para além daquela que era anteriormente vigente no sistema jurídico normativo: uma nova interpretação do texto normativo não poderia estar substituindo o Poder Legislativo de sua missão de elaborar a lei e, consequentemente, de representar as verdadeiras intenções e desejo dos cidadãos? Ademais, além do campo material, ainda existe a situação processual: poder-se-ia dar uma interpretação para além da lei, com o intuito de vencer um aspecto processual prejudicial a uma das partes, a exemplo da preclusão — normalmente conceituada contemporaneamente como a perda, extinção ou consumação de uma faculdade processual[190]—.

É possível inferir, em um primeiro momento que, caso essa possibilidade de interpretação para além da legalidade estrita ou já interpretada em momento anterior, caso usada de modo desmesurado, tem o poder de assim desequilibrar o sistema de

---

[188] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do direito administrativo — Reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital), p. 3.

[189] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado.** Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 467.

[190] COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos do Direito Processual Civil.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 92-93.

autonomia entre os Poderes, isso, porque, em última análise, o Poder Executivo, em vez de interpretar a lei e o Direito, estaria, a bem da verdade, legislando e, subsequentemente, tornando mais dificultoso o trabalho do julgador. Ao juiz, como alertam alguns, é dado conhecer sobre as leis nacionais vigentes, tendo presunção de seu conhecimento sobre elas, e, ainda, não é dado ao cidadão alegar o desconhecimento da norma — o que dá eficácia global ao sistema[191] —.

Todavia, quando há proliferação sem medida de interpretações do texto de lei administrativa por parte do gestor do erário, é de fácil percepção que isso irá conduzir a uma grande judicialização de demandas. Autores da análise econômica do Direito classificam o acesso ao Poder Judiciário pertencendo a um comportamento de bem privado, isso, porque, embora o consumo do acesso ao Poder Judiciário não seja rival, a cada novo caso protocolado faz com que se aumente a fila, retardando o acesso a esse serviço público[192], diminuindo a eficiência do sistema jurídico. Sabe-se que a chefia do Poder Executivo, em um país democrático e republicano, foi eleita pelo povo, pressupondo que colhe em certa medida o desejo da maioria. No entanto, é preciso verificar empiricamente se, após a ascensão ao poder, o então eleito vai realmente respeitar o sistema jurídico e realizar as eventuais modificações nele desejadas, respeitando o processo legislativo. Os desejos que sobrelevaram um político ao Poder vão se ajustando e são fluidas, atualizando-se diante da situação social, histórica e econômica do país em momento específico. Daí a necessidade do debate constante quando da elaboração de normas.

Nessa esteira, interpretar a norma que rege o Direito Administrativo, sem a devida observância das regras hermenêuticas e dos limites constitucionais então impostos, pode assim conduzir a um sistema autoritário, retornando ao dilema levantado quando se questionou se o Direito Administrativo foi um divisor de águas entre o Estado absoluto e o novel tipo de Estado originado da instituição desse direito, ou se, a bem da verdade, seria apenas uma nova forma de dar continuidade aos institutos do antigo regime[193].

---

[191] GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 46.
[192] GICO JR., Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil.** Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020, p. 223.
[193] MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução.** 2. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 4.

O autoritarismo no campo do Direito Administrativo diminui a ideia inicial defendida pelo princípio da legalidade, que, como dito anteriormente, conserva o desejo originário de proteger o cidadão dos eventuais excessos do Estado, quando da vigência da primeira fase do liberalismo econômico. E, mesmo em que se considerando um estágio mais à frente, o assim agir também infringe o princípio da legalidade, quando este estava mais preocupado com a justiça e questões de desigualdades. A legalidade é o primeiro escudo jurídico do cidadão contra os excessos do Estado. A medida certa entre a aplicação do texto normativo — e a consequente realização da justiça —, e a busca pela segurança jurídica deve ser encontrada no caso concreto; isso, porque, em alguns casos, mediante a justiça chega-se na segurança jurídica; no entanto, elas também podem ser colocadas em oposição, a exemplo da prescrição, com o trunfo da segurança jurídica em desfavor da justiça e, ainda, a interrupção da prescrição, em que então prevalece a justiça[194].

Quando se evoca o conceito de justiça, logo há de se retomar o princípio da juridicidade e, consequentemente, aproxima-se de todo o sistema jurídico para então decidir. No campo de políticas públicas, resta evidente que toda lei e também aquilo que se produz dentro do Poder Executivo como norma, regulamento e outros instrumentos se fazem muito importantes para a devida implementação dessas atividades e, consequentemente, faz do Direito uma ferramenta para o desenvolvimento, ou, como quer alguns, uma espécie de tecnologia para tanto[195].

Não se pode esperar então que o primeiro papel do Direito, no campo das políticas públicas, seja aquele voltado para a criação de uma nova realidade. Ainda que isso seja possível, é de fácil percepção que a política pública não foi desenhada pelo Direito; esse deve funcionar como um delimitador e/ou repositório de regras materiais e processuais pelas quais quem será alcançado por tais políticas terá de observá-las. A norma não cria o horizonte, em um sentido metafórico; mas tem o condão de indicar como nele se portar. Nessa linha, o processo administrativo é bem pedagógico para exemplificar essas faixas

---

[194] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p.2.
[195] COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 85.

de caminho, quando nele se apresenta o princípio da legalidade objetiva, que se traduz na aplicação processual da razoabilidade e da justiça natural[196].

Caminhar dentro da legalidade é então mais amplo do que se parece em um primeiro contato, e, em razão de todos os detalhes de um caso concreto, que, por não raros os momentos, foge da letra fria e do enclausuramento da lei, interpretar a norma é algo do qual não se pode abnegar ou se esquivar de modo a incorrer no risco de tornar a decisão administrativa ineficaz e intempestiva. Relevante ainda mencionar que a própria lei é bastante fluida em nossa contemporaneidade, considerando que a norma recebe modificações constantemente, dando origens a problemas de dificultosa solução, como aqueles que nascem da necessidade de verificar hipóteses em que houve a consolidação do direito em face de sua constituição no passado, sem predeterminação para exaurir seus efeitos jurídicos no futuro[197].

Questiona-se então o seguinte: se os recursos e as políticas públicas estão de certa forma delineadas na lei e, consequentemente, estão colocados à disposição de todos aqueles que preenchem os requisitos para deles usufruírem, qual seria o motivo que conduz o fracasso de muitos desses instrumentos? Um aspecto importante a ser carreado é a falta de linearidade na ação do Estado em políticas públicas, haja vista que esse mesmo Estado não produz reparações periódicas, mas sim ritmos que se alternam em face de alguma estabilidade relativa e momentos de ruptura[198].

A ruptura e a falta de continuidade em políticas públicas provocam a necessidade de novas leis e inovações normativas. E a condução irregular e assimétrica em políticas públicas eventualmente leva à prestação de serviços de qualidade inferior àquela do que o Estado poderia oferecer. Devido a tudo isso, é dificultoso, como se alertou em momentos atrás, a defesa da lei como intenção primária de modificar o mundo real. Normalmente, ela surge de um desejo social já debatido, ou, ainda que menos democrático, de outros interesses políticos que excluíram o cidadão do processo dialético de sua formação. Como

---

196 GORDILLO, Agustín A. **Tratado de derecho administrativo, 2. tomo: La Defensa Del Usuario Y Del Administrado**. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo. 2003, p. IX-9.

197 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 114.

198 MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas**. Traduzido por: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.p. 146.

dito, algumas vezes a legislação surge de debate que possibilitou envolver toda a sociedade, a qual pressiona pela formulação de uma nova norma, mesmo que essa não tenha as mínimas condições de ser implementada. Esse objetivo, da forma como aqui descrito, é denominado por alguns de legislação simbólica, que tem como viés fortalecer a confiança do cidadão junto ao Estado, exigindo uma reação imediata para a solução do problema[199].

O simbolismo da lei não é capaz, por si só, de realmente modificar um cenário indesejado que se impõe àquela coletividade. A mudança brusca na legislação, sem maior reflexão, tem o inconveniente de restringir todo o espaço com potencialidade para aclarar as nuanças e debates necessários de uma legislação que pretenda tratar acerca do maior número de situações fáticas possíveis. Extrair e identificar esse simbolismo também têm os seus meandros. Esse trabalho é normalmente feito por historiadores, filósofos e cientistas — cuja parte importante da profissão é obtida por modos de aquisição totalmente práticos[200] —; nesse sentido, quanto menor o debate, mais restrita é a quantidade de informação acerca da real motivação da norma, o que torna a identificação dos detalhes da legislação simbólica bem imprecisos.

Ademais, a ausência de discussão sobre o tema pode produzir um distanciamento ainda maior entre os serviços prestados pelo Estado e o cidadão que deva ser alcançado por eles, haja vista que a rapidez na elaboração da norma provavelmente vai impor maior discricionariedade por parte do Poder Executivo, então executor da lei. Sabe-se que a ordem social cada vez mais exige do Estado que se ponha de modo efetivo para proporcionar ao cidadão o minimamente necessário a garantir assistência vital e efetiva para sua subsistência — visto que, de regra, o cidadão tem absoluta impotência para obter essas necessidades por sua própria força[201]—.

A bem da verdade, existe abissal dificuldade para que o cidadão efetivamente acompanhe todo esse processo e nele possa se inserir com algum efeito. Todo esse caminho simbólico, que resulta da necessidade inicial de elaboração de um projeto de lei,

---

[199] NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 37.
[200] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 22.
[201] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo. Tomo II.** 5a edición, Madrid: Civitas, 1998, p. 67-68.

até a subsequente aprovação da norma, estabelece, na prática, que haja interlocutores entre o cidadão e máquina do Poder Legislativo, visando retratar o que realmente se deseja modificar, extinguir ou criar mediante um dispositivo legal. Ademais, importante também a clarificação da situação fática por meio da utilização do ferramental científico. A Filosofia pode ser assim utilizada para precisar a expressão do conhecimento, elucidando as proposições[202], com o intuito de aclarar o que está por detrás de toda uma nova lei. No entanto, normalmente esse ferramental somente é bem utilizado quando do estudo do texto normativo depois de ele já posto, considerando que a motivação da lei foram fatos e valores anteriores a ela, e não propriamente o Direito.

Ultrapassado o simbolismo da norma, chega-se o momento de aplicá-la, em que será preciso vencer e entender os seus signos, visando apresentar resultados no mundo real. Devido a isso, captar o sentido histórico e o contexto social no qual a norma foi criada é realmente de grande valia, quando se está defronte com um caso concreto de difícil solução, em que se faz necessária a adequada interpretação, mirando o ajuste perante o sistema. Ao administrador não cabe deixar de decidir, alegando a complexidade do caso concreto. A depender da situação fática apresentada, afunila-se o campo de atuação discricionária para o gestor, então apresentado pela tessitura da norma, chegando até mesmo a extirpá-lo por completo[203]. Em sentido contrário, o caso pode ser de tamanha complexidade que apenas a aplicação de uma lei específica não será suficiente para decidi-lo.

Ainda que se demore para encontrar uma solução, julga-se que cabe ao gestor do erário debruçar-se acerca do caso concreto, para assim descobrir solução equalizada e que alcance a finalidade a ser protegida. A função pública, tomando por conta a sua natureza funcional e a sua competência, veda a omissão, haja vista que o sistema jurídico impõe o alcance de determinado fim, e, quando assim não se procede, deixando de observar a finalidade abrigada, alcança-se a antijuridicidade, em que, para o Direito

---

[202] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 18.

[203] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num. 8, 2004, p. 23.

Público, é o mesmo que atingir fim distinto daquele que se pretendia submeter à proteção do Estado[204].

O ato administrativo é caracterizado pela manifestação de vontade da Administração. E, por evidente, essa manifestação deve estar amparada na lei e no Direito, haja vista que, do contrário, estar-se-ia diante de um sistema autoritário, contrário ao Estado de Direito e a princípios democráticos e republicanos, premissas que aqui já se assumiu no início da pesquisa. Dessa maneira, o silêncio administrativo, caso não esteja amparado na norma, fere o direito de o cidadão obter uma resposta do Estado e, consequentemente, infringe o direito constitucional de petição, em sua forma material, então assegurado na CF/1988, em seu art. 5º, XXXIV, "a"[205].

É nesse campo do direito em que irá atuar tanto o gestor quanto o controlador em sentido *lato*: ora buscando na lei e no sistema uma interpretação que alcance a juridicidade das decisões administrativas, com o desejo de entregar uma solução justa, capaz de ser paradigmática para casos semelhantes e, de outra banda, evitar decisões que provoquem a antijuridicidade das disposições entregues ao final do processo administrativo. Mas quais seriam os limites que o administrador do erário tem para decidir para além do texto de lei?

Percebe-se que, como também já dito anteriormente, ao intérprete da norma não cabe em regra tomar decisões capazes de substituir totalmente o legislador, principalmente quando já existe lei que discipline determinado assunto. No campo do Direito Público e do Direito Administrativo, é preciso olhar para as suas características especiais que devem ser observadas diante da necessidade de se ultrapassar a norma, para que assim se encontre a melhor solução para o caso concreto, essencialmente no que tange aos princípios; o primeiro deles a se destacar é o do interesse público. É preciso

---

[204] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. E-book. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 86.

[205] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Teoria Geral dos Atos Administrativos — Uma releitura à luz dos novos paradigmas do Direito Administrativo**. Organizadores: Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato (Os Caminhos do Ato Administrativo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.

dizer que esse princípio é aquele que dirige e fundamenta legitimamente a atuação estatal, em nome de um abstrato fim que busca a continuidade da convivência social[206].

Todavia, o Estado administra o interesse público em conjunto com a proteção do interesse particular, mesmo porque, em algumas situações, preservar esse interesse particular conduz, subsequentemente, ao encontro do interesse público. Em analogia a aspectos econômicos, como deseja alguns, nota-se que, com o aumento de capitais, também se diminuem os lucros, prejudicando em um primeiro momento o pequeno capitalista[207]. Com o interesse particular pode acontecer algo parecido: O Estado, ao procurar proteger os mais diversos interesses particulares, tenderá a proteger aqueles detentores de maior alcance, seja de poder ou político e econômico. Há, como bem se sabe, críticas muito duras acerca da indeterminação do conceito de interesse público. Nesse sentido, basta pensar em uma situação pela qual tal princípio esteja até mesmo colocado em uma lei, mas que esta, a bem da verdade, não capta as verdadeiras intenções da sociedade, em um dado momento histórico. Não é só por isso que tal princípio não possa ser utilizado como elemento orientador da decisão do gestor. Isso porque, mediante a investigação do caso concreto, utilizando de devidas técnicas interpretativas, pode-se identificar o que é interesse público no caso concreto, tornando-o determinável pontualmente, ainda que tenha toda essa característica fluida[208].

A administração, mediante o agente público que atende ao cidadão, é a primeira linha de frente a encarar as características intrínsecas e bem próprias do Direito Administrativo, produzindo a decisão que será entregue àquele que necessita de obter prestações de serviços por parte da Administração ou, ainda, conceder resposta a um pleito do próprio servidor público, em suas relações estatutárias referentes à entrega de suas atribuições legais, principalmente, para fins desse trabalho, aquelas que dão origem à percepção de parcelas remuneratórias. Essa troca, quando não feita diretamente pela máquina pública, segue em acompanhamento mediante o controle de agências

---

[206] ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular".** *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 174.

[207] MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Tradução e notas: Jesus Ranieri. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 40.

[208] HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 275.

independentes, as quais, quando por vocação, permitem uma gestão com predominância técnica de longo prazo, promovendo um verdadeiro exercício democrático[209]. O movimento em direção à utilização dessas agências no mundo aconteceu por influência advinda da assunção da chefia de governo na Inglaterra por Margareth Thatcher e de Ronald Reagan, eleito presidente dos Estados Unidos, alterando o alcance do entendimento do Estado como titular de serviços públicos, substituindo pela noção de "serviços de interesse econômico geral", admitindo-se a alteração de natureza pública para uma que alcance o conceito de atividades privadas revestidas ou coloridas de interesse público[210].

Desse modo, quando a Administração Pública — diretamente ou mediante decisões de agências —, extrapolar os limites interpretativos e hermenêuticos que o caso requer, mecanismos de controle em sentido lato poderão ser acionados pelo cidadão e, ainda, por este mesmo cidadão na qualidade de agente público, a exemplo de recursos hierárquicos administrativos, instrumentos processuais especiais ou comuns ou, também, a via judicial, cujo controle jurisdicional será capaz de decidir com definitividade o caso concreto[211].

Entretanto, não se pode agir administrativamente sem o devido zelo, por imaginar que a instância final que irá decidir os casos de maior complexidade será o Poder Judiciário. Isso, porque a demanda específica, cuja solução poderá ser adotada como paradigmática por algum tempo em casos análogos, provavelmente poderá demorar muito para ser judicializada; e, ainda que seja, poderá levar tempo para então ser decidida, causando ruído no sistema jurídico, que se tornará menos eficiente e, ao final, produzirá situações de injustiça. Em momentos pelos quais não se vislumbra uma solução imediata ou com maior facilidade para se emitir uma decisão que verdadeiramente entregue o bem da vida em discussão às partes interessadas, faz-se necessário buscar em todo o sistema jurídico mecanismo do Direito capaz de uma resolução legal adequada e razoável. Ao

---

[209] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 319.

[210] SILVA, Almiro do Couto e. **A administração direta e as autarquias: autarquias especiais, agências reguladoras e agências executivas.** *In:* Nova Organização administrativa brasileira. Coordenador: Paulo Modesto; apresentação: Paulo Bernardo; introdução: Luiz Carlos Bresser Pereira. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 45-46.

[211] CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle Jurisdicional do ato administrativo.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984, p. 20.

Direito Administrativo, se necessário favor, cabe até mesmo soluções empregadas no direito privado, haja vista que este, por ser mais antigo, já deliberou e solidificou o emprego de princípios gerais do Direito, que cabem aplicação tanto em Direito Administrativo como no direito privado[212].

Considera-se também a identificação de certa dificuldade de possibilidade hermenêutica de interpretação, para além da legalidade estrita ou de interpretação anterior que não atenda mais os fluidos fins sociais, quando a autoridade a decidir é aquela que está mais em proximidade com o direito privado. Com a entrega de certos serviços públicos a agentes oriundos do direito privado, com a extensa regulação estatal que controla em certa medida estes serviços, é importante que estes novos atores também considerem a jurisprudência vigente e identifiquem nos casos concretos o interesse público ou coletivo, mantendo então a justeza de todo o sistema. Esses órgãos, de certo modo, também são dotados e encarregados de prerrogativas de poder público, em uma missão interna de cumprir com a entrega de serviço público, ou seja, não são somente os estabelecimentos legitimamente públicos que são dotados dessas prerrogativas[213].

Julga-se assim necessário que todos os órgãos e entidades da Administração Pública, em sentido *lato,* podem e devem utilizar não somente da lei quando da decisão administrativa a ser adotada, mas também do Direito. Não se pretende aqui defender que normas e regulamentos administrativos criem, a qualquer custo, direitos que não estão amparados na norma, até mesmo porque parte da doutrina advoga que essa conduta não é juridicamente possível[214], haja vista que, na prática estar-se-ia substituindo o legislador de sua missão constitucional.

É bem evidente que o Poder Executivo, no âmbito administrativo, é aquele mais recorrentemente propenso a decidir acerca de requerimentos de administrados ou de

---

[212] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado.** Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo.Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 469.

[213] LONG, Marceau et al. **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative**. 19. ed. Paris: Éditions Dalloz, 2013, item 7, p.47.

[214] Ensina Celso Antônio Bandeira de Mello que ao regulamento não cabe inserir qualquer regra então geradora de direito ou obrigação novos. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e direitos dos administrados.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 92-93.

servidores públicos que pretendem defender os seus direitos, estando sujeito a influências internas e externas, tanto como políticas, institucionais, culturais e sociais, que podem ser decisivas na qualidade da prestação do serviço público. Nessa esteira, a escolha do Poder Executivo em entregar determinada atividade a um estabelecimento concessionário de serviço público traz fatos relevantes a ser considerados, entre eles o evento de que, quando essa transferência é gratuita, o concessionário tem uma disposição para deixar de realizar novas despesas[215], tornando o serviço público precário e desatualizado, do que se pode inferir que ocorrerá a queda gradual da qualidade do produto entregue ao cidadão consumidor.

Ademais, ainda no campo de revelação de influências internas, tem-se por importante apontar a presença de diversos agentes na elaboração da política pública e, consequentemente, na continuidade de aperfeiçoamento dos serviços públicos. Teóricos identificaram, ainda no século passado, por vota dos anos 60 e 70, que a luta por recursos públicos escassos não se passava somente por meio de constante confronto entre grupos rivais, mas, além desses, fazia-se presente uma organização institucional da comunidade política, em embate com modelos econômicos, sendo que, ao final, certos interesses particulares eram colocados em privilégio, em detrimento ao empenho de outros, movimento esse denominado de Institucionalismo histórico[216].

As relações entre agendas sistêmicas e institucionais/governamentais também podem ser exclusivas, isso porque questões que surgem no âmbito governamental ou em grupos de influência acessam os tomadores de decisão, fazendo com que suas pautas sejam conduzidas sem qualquer esforço, excluindo a participação pública[217]. Compreende-se que, ao final de uma luta institucional, determinado processo legislativo pode ser iniciado, com a intenção de elaborar uma norma que atenda aos interesses dos grupos rivais que se opuseram — não necessariamente no interesse de somente um desses grupos, mas em resultado de consensos e concessões entre eles —, e, assim, mais

---

[215] GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos.** Coimbra: Almedina, 1999, p. 264.
[216] HALL, Peter A..; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo.** LUA NOVA Nº 58, 2003, p. 194.
[217] CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018, p. 38.

uma vez ao cidadão comum resta-lhe a exclusão da arena de debate, direta ou indiretamente, lançando verdadeiras externalidades democráticas.

Com o passar dos anos, várias medidas em diversos países do mundo foram adotadas, com a intenção de minimizar efeitos de cooptação da máquina pública pelo particular, em consonância com a necessidade veiculada mundialmente de que o privado assuma em uma maior medida a prestação de atividades públicas. Essas reformas, adotadas com maior intensidade a partir da metade da década de 90, tinham como intenção desvalorizar o papel dos políticos e aumentar prestígio da participação dos cidadãos, dos gestores e dos tomadores de políticas públicas, em um movimento pelo qual agências e atores não-governamentais seriam mais capazes de produzir e administrar essas políticas com maior eficiência, principalmente pelo fato de se organizarem com maior rapidez em redes[218], das quais também faz parte o auditor externo de contas, exercendo papel importante nesse processo de reforma, pois os seus relatórios podem evidenciar a necessidade de se deslocar de um controle voltado unicamente à legalidade e passar a abordar questões de governança — para tanto, a qualidade de trabalho do auditor externo depende da independência no exercício de suas atribuições, de maneira aparente e real, característica fundamental que desde 1973 passou a ser destacada nas normas de auditoria norte-americanas[219].

Essas reformas administrativas, capitaneadas por agências reguladoras independentes, e, consequentemente, por autoridades administrativas independentes, espalharam-se pelo mundo, a exemplo de sua aplicação no direito comunitário europeu. Dentro da realidade da Europa continental, existem autoridades administrativas independentes, intencionadas mesmo em garantir direitos fundamentais, proteção normalmente resultantes da necessidade de se defender de agressões de particulares e dos poderes públicos[220].

No entanto, quando se parte para a perspectiva prática, o resultado total esperado foi um tanto tímido, haja vista que se imaginava um cenário integral mais positivo em

---

[218] SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018, p. 36.

[219] HERNÁNDEZ, Miguel Ángel Villacorta. **La independencia del auditor de cuentas externo.** Madri: Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2007, p. 2.

[220] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 265.

termos de maior efetividade global, visando aperfeiçoar as políticas públicas, mesmo que capitaneado por modificações jurídicas no campo regulatório. Posteriormente, parte da doutrina afirma que algumas administrações até mesmo admitiram que, no campo das políticas públicas, não se pode dispensar da política, ocorrendo uma reação por parte de muitos países em uma nova busca ao centro político, com o desejo de submetê-las à coordenação e de diminuir a pulverização resultante dessas reformas — a exemplo da Nova Zelândia e, ainda, do próprio Brasil, que retornou ao *status quo* entre as administrações de FHC e de Lula[221].

Os movimentos de parcial retirada do Estado em políticas públicas são recorrentes; ora com sua menor presença e, em outros momentos, com maior atuação por parte do erário nessas políticas. No entanto, no que diz respeito à influência da política, esta se faz como um elemento de muita notabilidade, quase sempre envolvendo e abrangendo direta e indiretamente a atuação de instituições, e, consequentemente, a utilização de referenciais. Do ponto de vista dos referenciais, a literatura que se debruça acerca do tema avalia as mais distintas dinâmicas emergenciais e alterações dos setores[222].

A retirada parcial do Estado em determinada área consequentemente aproxima esta das atividades econômicas, ou seja, da lógica do mercado privado. Resta por evidente que o acesso do usuário aos condutores desse mercado requer menor trâmite, do que se infere que nele há suposto maior poder de influência de agentes externos à administração do sistema. Essa influência nem sempre é linear e nem dotada da noção de racionalidade, alternando conforme as decisões das pessoas que pretendem nele exercer algum alcance. Essas decisões por vezes não promovem o seu próprio bem-estar ou, ainda, não ajudam a alcançar os seus objetivos, evidenciando comportamentos inconsistentes[223].

Mercados regulados por agentes independentes, embora tenham como característica a realização do serviço ou da atividade pública por parte de empresas ou conglomerados econômicos, inter-relacionam-se com setores típicos do serviço público, direta ou indiretamente. Como exemplo, menciona-se o sistema de saúde que, ao mesmo

---

[221] SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018, p. 36.

[222] TOMAZINI, Carla. **As análises cognitivas de políticas públicas: uma agenda de pesquisa.** Revista Política Hoje — Volume 27, n. 1., p. 29.

[223] JOLLS, Christine, SUSTEIN, Cass R., THALER, Richard. **A Behavioral Approach to Law and Economics.** Stanford Law Review, Vol. 50, n. 5, 1998, p. 1488.

tempo, convive com usuários do sistema público e outros que se utilizam de planos de saúde, mediante a saúde suplementar, então regulada e fiscalizada por uma dessas agências independentes, qual seja, a Agência Nacional de Saúde.

Essas agências devem estar aptas a exercerem papel regulatório que promova o exercício da legalidade em ajuste fino com a juridicidade, agindo em defesa do interesse público e, consequentemente, buscando atingir atendimento adequado a qualquer cidadão, haja vista que a promoção do bem de todos é objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. Em colaboração com essa nobre função, aproveita-se para destacar o acompanhamento sobre essas autarquias, fiscalizadas pelo controle administrativo da própria Administração Pública, no que se denomina de *tutela*; pelos tribunais de contas, no exercício do controle financeiro da despesa pública; pelo Poder Legislativo, que, além do controle financeiro, tem o poder de fiscalizar a edição dos atos normativos dessas agências; e, por fim, ao controle jurisdicional[224].

Mais uma vez, a fiscalização exercida pelos órgãos de controle acima mencionados é capaz de, no caso concreto, requerer interpretação do texto legal para o devido ajuste da legalidade a ser aplicada na situação fática, criando a regra de solução do litígio ou de uma assimetria na prestação do serviço público e, assim, promover a juridicidade desse sistema. No entanto, é preciso dizer que o aplicador do direito está, em regra, condicionado a solucionar conflitos com fundamento na justiça e, ainda, buscar essa justiça mediante a decisão[225].

Nessa linha, é preciso mencionar que aquele que vai decidir põe-se no mundo com suas convicções sociais e culturais, as quais, em algum momento, são capazes de influenciar o seu modo de decisão, prescrevendo soluções em um sentido de autopreservação. Ignorar essa premissa dificulta a obtenção e a apreensão da natureza e da linha interpretativa utilizada por aquele que decidiu o caso concreto, principalmente no que diz respeito aos casos mais complexos. Torna-se mais dificultoso se a decisão teve a

---

[224] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo moderno.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 79-80.

[225] LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Revisão: Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1980, p. 119.

intenção de autopreservação e, consequentemente, exclusão do elemento democrático e da participação cidadã — democracia esta como resultado de um objetivo comum, cuja participação cidadã tem o desígnio de consolidá-la e aperfeiçoá-la, em busca de alcançar um nível suficiente de cultura cívica e política[226].

Existe certa vulgarização do entendimento acerca do que seriam os novos movimentos sociais e os seus respectivos defensores, que agem culturalmente em todos os aspectos da sociedade. Como revela parte da doutrina, faz-se a venda de uma informação, no sentido de veicular que os movimentos sociais mais recentes são "meramente culturais", tornando o cultural derivado e secundário, em nome de um materialismo anacrônico[227], resultando em um eventual desprestígio desses elementos culturais, sociais e até mesmo ideológicos, então adotados por vezes a pretexto de fazer o ajuste fino de uma lei, ou seja, promover a aplicação da juridicidade no caso concreto.

A doutrina também nem sempre caminha no mesmo compasso das decisões tomadas no sistema jurídico. Rapidamente, um elemento de um sistema ou de um subsistema pode conturbar o direito, promovendo decisões rápidas que, por vezes, são tomadas por alguns como "consequencialistas". A pesquisa acadêmica entorno de uma decisão envolve diversos fatores, e, ainda que tal decisão adotada no âmbito do Poder Judiciário, com natureza de definitividade, comece a provocar rusgas no ambiente acadêmico, é de se notar que muitos pesquisadores do direito podem decidir por não as enfrentar. É fato notório que o que move os interesses dos indivíduos ou as instâncias externas pelos resultados de uma pesquisa tem por vezes características ambíguas, devido a consideração social que tal pesquisa carrega consigo e, não menos importante, o envolvimento de acesso a recursos econômicos e políticos de relevância, normalmente inalcançáveis por aqueles que labutam com pesquisa básica[228].

Os limites da lei são assim ajustados também pela doutrina, no entanto, pelos motivos já ventilados, ela nem sempre consegue chegar a tempo de promover a pretensa

---

[226] MORÓN, Miguel Sánchez. **Elementos de la participacion ciudadana.** Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 221, 1984, p. 46.

[227] BRETAS, Aléxia. **Judith Butler e Nancy Fraser: uma breve introdução ao debate.** Campinas/SP: Ideias, v. 7, n. 2, 2016, p. 233.

[228] BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Unesp, 2004, p. 51.

justiça ou concretização dos direitos fundamentais à parte que dela necessita de modo tempestivo. O desejo de alcançar essa justiça por vezes é iminente, a exemplo de litígios que envolve o acesso à saúde, cujo olhar deve estar atento às patogenias do capitalismo, ao desvelar situação brutal, mas não surpreendente: "quem é pobre morre primeiro[229]". O ajuste da lei aos contornos do direito deve ter esse olhar voltado para a realização oportuna de direitos fundamentais do homem; no entanto, nem todos os aspectos da vida podem sofrer influências do Direito. Aliás, reforça-se aqui o que já dito anteriormente, no sentido de ressaltar a dificuldade de a lei ter de ser empregada com o desejo primordial de somente por ela mudar a realidade. Traz-se, metaforicamente como exemplo, o amor: muitos homens têm a necessidade de ser amado mais do que desejos de alcançar demonstrações públicas, "contudo, não existe um direito do homem ao amor, porque o amor não se deixa forçar pelo direito[230]".

Desse modo, é interessante ressaltar que, ao contrário do que se poderia imaginar do relato constante do parágrafo anterior, não se pretende aqui desincentivar a interpretação da lei para além de sua aplicação anterior e — também já defasada—, em face de mudanças culturais, sociais e históricas da sociedade. No entanto, é preciso ter em mente que a juridicidade é normalmente aplicada em casos que dela necessitam, ou seja, são situações fáticas que a simples utilização de silogismos ou algoritmos jurídicos não podem resolver e, devido ao grande debate que normalmente envolve essas decisões, elas acabam por virarem paradigmas. Percebe-se que, ao tentar aplicar a justiça a um único caso concreto pode, a bem da verdade, formar um paradigma juridicamente inapropriado para as outras situações fáticas. Devido a esse tipo de abordagem é que se encontra na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro o mandamento para se aplicar os Princípios Gerais do Direito quando existir lacuna na lei devido à ausência de previsão por parte do legislador[231].

---

[229] BRAGA, José Carlos de Souza, PAULA, Sergio Goes. **Saúde e Previdência: Estudos de Política Social.** São Paulo: CEBES-HUCITEC, 1981, p. 35

[230] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999, p. 61.

[231] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 61

A juridicidade então tem os seus predicados, porque devem ser consideradas em seu cenário de aplicação as diversas camadas de decisão, os mais distintos alcances que ela pode atingir e, consequentemente, os seus respectivos reflexos. É preciso reconhecer também que essa utilização da interpretação da norma ou da ausência explícita pode ser influenciada pelas características daquele que vai decidir, seja no campo administrativo, controlador ou judiciário[232]. A instância que irá deliberar tem de ter em mente esse cenário, observando se é possível presumir se o responsável pela análise do caso concreto detém a pré-compreensão do objeto, em um desejado alinhamento institucional. A universalidade do debate pressupõe essa compreensão de coisas e de métodos que se acumularam, adquiridos mediante um diálogo anterior intermediado pela linguagem. Esse diálogo, então localizado no ambiente em que ganhou voz, seja acerca de algo ou de alguma coisa, palavra ou sinal, constitui-se da universalidade de uma experiência hermenêutica[233].

Nota-se que os elementos a serem buscados para a construção de uma decisão, com base em uma interpretação auxiliada pela hermenêutica têm de, ao menos, observar o conhecimento acumulado anterior, para que seja possível compreender o contexto histórico, social e cultural de uma interpretação precedente ou, se essa ainda não existir, entender a sua localização no mundo jurídico e também sociológico, para só então daí partir para o espaço jurídico e coletivo em que aquela futura decisão irá atuar, imaginando os diversos cenários futuros da normatividade vindoura, vislumbrando a previsão acerca de sua eficácia e efetividade. Do ponto de vista sociológico, é preciso compreender as limitações, haja vista que certos eventos podem ser compreendidos apenas pela compreensão intuitiva de eventos únicos e os seus respectivos papéis em situações particulares[234].

Ainda que o gestor apreenda parcialmente parte do mundo jurídico necessário para decidir certa demanda, é preciso notar que as mais diversas experiências da vida podem

---

[232] Castanheira Neves adverte que a norma-texto, ainda que seja um elemento necessário e definidor do quadro de possibilidades normativas para a aplicação do direito, revela-se insuficiente para uma concreta realização jurídica. CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **Metodologia jurídica: problemas fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 145.

[233] GADAMER, Hans-Georg. **Hermenêutica em retrospectiva.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007, p. 152.

[234] POPPER, Karl. **A miséria do historicismo.** Tradutores: Octany S. da Mota & Leonidas Hegenberg. São Paulo: EDUSP, 1980, p. 17.

tentar influenciar uma decisão. Assim, não tão raro, trabalha-se constantemente com diversos conceitos que são emprestados de campos epistemológicos da matemática e da biologia, sem se atentar da maneira mais adequada de transpô-los para o Direito, trazendo a necessidade de compreender que, se o Direito faz parte de um sistema social, ele está compreendido em um subsistema da sociedade, em que se encontram outros subsistemas que se relacionam[235].

O relacionamento do Direito com outros sistemas provoca tensões no campo jurídico, razão pela qual o gestor deve observar se, diante da necessidade de ultrapassar adequadamente o texto de lei ou, ainda, por ausência de norma que seja capaz de solucionar o caso apresentado, a sua solução jurídica realmente é a ótima para o caso concreto. Os ensinamentos de Ronald Dworkin trazem um primeiro direcionamento para o administrador público, como pontos de partidas possíveis de diminuir a influência indevida de outros sistemas na percepção daquele que vai decidir. Como ele bem explica, princípios são *mandamentos de otimização*, os quais têm a finalidade de concretização máxima então permitida pelo direito e, as regras, essas têm a função de mandamentos de concreção, de definição entre tudo ou nada, ou seja, de validade ou invalidade[236].

Parte da doutrina, no entanto, leciona no sentido de que não existiria diferença ontológica entre princípios e regras; todavia, nos é interessante apresentar aqui o conceito aplicado à regra de direito, em que toda vez que sua previsão seja identificada no caso concreto, a consequência jurídica será a ela atribuída exclusivamente[237]. Parece ser transparente que uma norma não possa violar um princípio constitucional, como o já tão mencionado princípio da dignidade da pessoa humana. No entanto, apresenta-se um primeiro desafio de aplicação ao caso concreto: o que realmente ofende a dignidade da pessoa humana? É um conceito que é fluído, e pode variar de acordo com os costumes sociais, culturais e históricos de uma coletividade.

A exemplo do que fora acima mencionado, existem situações que, a princípio, não apresentariam maiores dificuldades para a sua solução, como a concessão de parcelas

---

[235] LUHMANN, Niklas. **El Derecho como sistema social.** In: GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (ed.). Teoría de sistemas y Derecho penal. Fundamentos y possibilidades de aplicación. Granada: Editorial Comares, 2005, p. 71.

[236] DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo?** Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea, Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 89.

[237] COELHO, Inocêncio Mártires. **Interpretação Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2011, p. 120.

remuneratórias ou previdenciárias originadas do nascimento de filho de servidor público, como o auxílio-natalidade, cujo fato gerador é aquele originário do ato de nascer, inclusive no caso de natimorto. Para o servidor público federal, o dispositivo que regula essa parcela é o artigo 196, da Lei 8.112/1990[238], especificando que terá direito a essa parcela a servidora pública, em face de nascimento de filho, ainda que natimorto ou, também, ao cônjuge ou companheiro servidor público, para os casos em que a parturiente não for servidora. Origina-se desse modo o presente fato jurídico, em que específica situação de fato atrai a incidência do Direito para a produção de efeitos jurídicos[239], atribuindo desse modo ao servidor o direito a essa parcela.

O dispositivo acima, embora pareça ser de fácil aplicação, guarda peculiaridades, como boa parte da legislação de pessoal. Como defendido até esse presente momento, ainda que se tenha essa intenção, não se revela adequada partir do pressuposto de que a lei — distintamente do que via de regra se observa em uma Constituição[240]—, irá ser elaborada primeiramente para modificar o mundo real, sem que tenha ocorrido a necessidade social ou histórica dessa alteração. No caso do auxílio-natalidade ventilado, depreende-se facilmente que ele foi criado para auxiliar financeiramente o servidor público nesse momento ímpar de sua vida, qual seja, o nascimento de um filho, que se faz bastante dispendioso para a família. Porém, os casos concretos apresentam situações que parecem, em um primeiro momento, inverter a discussão acerca da extensão do princípio da legalidade, conforme conceito "rousseauniano" da lei, em que se faz exigir a presença da dupla generalidade, sendo a primeira voltada para aquela resultante da vontade geral e, a outra, dirigida ao seu caráter impessoal e abstrato[241].

Nessa linha, traz-se como paradigma a situação em que nasce filho do servidor, porém, a parturiente não é cônjuge ou companheira sua, quando da ocorrência do fato

---

[238] BRASIL. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

[239] NOHARA, Irene Patrícia. **O Motivo no Ato Administrativo.** São Paulo: Atlas S.A., 2004, p. 25.

[240] Karl Loewenstein descreve que a Constituição se apresenta em constante modificação, como um "organismo vivo" e em uma situação de "equilíbrio temporal" em consonância com as forças sociais que lhe deram origem, então representadas pelos partidos políticos em uma mútua acomodação de seus interesses. LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución. Traducción y estúdio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte.** Barcelona: Ariel, 1976, p. 163-165.

[241] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p. 41.

jurídico do nascimento. A leitura fria do disposto no art. 196, § 2º, da Lei 8.112/1990 leva a concluir que o servidor público não teria direito a essa parcela, haja vista ser necessário que, de acordo com o estrito texto legal, a parturiente seja cônjuge ou companheira do servidor público. No entanto, como dito a pouco, a intenção da norma não teria sido a de fornecer auxílio-financeiro ao servidor público no momento de nascimento de seu filho? Essa última interpretação, embora faça sentido no campo argumentativo jurídico, requer também cuidado ao analisar todo o contexto da lei. É possível que o legislador, ao editar o comando legal constante da norma, tinha outros valores em sua mente que não só o da ajuda financeira. É provável que tinha como pré-compreensão desse fato social o desejo de não só fornecer um socorro em espécie ao novel pai (ou mãe, se servidora pública federal) mas, também, de fortalecer os vínculos familiares e, dessa forma, optou por excluir do texto da lei aquele que, embora tenha acabado de ser pai, não é cônjuge e nem companheiro da parturiente. Julga-se ser esse um raciocínio possível, que tenha levado o legislador ordinário a assim redigir o texto do disposto no art. 196, § 2º, da Lei 8.112/1990. Não menos relevante dizer que as relações entre homens e mulheres, advindas da sexualidade, são utilizadas na concepção materialista para reproduzir as condições de produção e reprodução da vida imediata, para fins de assegurar os meios de existência, a exemplo de alimentação e vestuário, bem como a subsequente propagação da espécie[242].

O exposto acima é somente uma interpretação crível e literal do dispositivo legal mencionado; contudo, ainda que menos provável, pode também ter ocorrido um esquecimento do legislador sobre a situação fática do novel pai que não é casado e nem companheiro da parturiente; nesse caso, é possível defender a juridicidade para ir além do texto legal, conforme a *mens legis* — sob a proteção de princípios que propiciem argumentação racional e coerente do sistema jurídico, em correlação com as consequências que a decisão poderá alcançar[243]—, visando aproximar-se de uma solução ótima e também da justeza, para então conceder o auxílio-natalidade em situações não

[242] BRETAS, Aléxia. **Judith Butler e Nancy Fraser: uma breve introdução ao debate.** Campinas/SP: Idéias, v.7, n.2, jul/dez. 2016, p. 239.
[243] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v.3 n. 2, p. 155-156.

explicitamente definidas na lei. Resta então demonstrado que, em algumas situações, é possível ir para além da interpretação literal da norma no campo do Direito Administrativo, mesmo que tal atitude possa imprimir dificuldade futura no julgamento das contas dos gestores[244], levando alguns que nele atuam a adotar posturas mais tradicionais, haja vista que mais confortáveis, ainda que o corpo da lei permita interpretações jurisprudenciais e doutrinárias mais abertas a distintos campos ideológicos[245].

Ainda que possível a aplicação da juridicidade no Direito Administrativo, esta deve ser seguida de perto por todos os mecanismos de controle — entre eles o controle financeiro da despesa pública —, se possível e se o custo do controle não for maior que o desejável, seja do ponto de vista material, seja sob a ótica do alcance do interesse público. Os controles são, caso bem aplicados, mecanismos efetivos que evitam desvios e, entre essas ferramentas, menciona-se a importância fundamental da processualidade no âmbito da Administração Pública, tomada como aquela dirigida à concepção publicista do processo, em um conjunto de princípios e de regras dirigidas a um determinado objetivo, emergindo assim uma processualidade não só junto ao Poder Judiciário, mas também no Poder Executivo e Legislativo[246].

O processo administrativo e o de controle externo devem assim ser conduzidos em total observância das normas processuais em vigor, auxiliando o direito material a alcançar a justiça para o caso concreto e, consequentemente, buscando evitar a judicialização da demanda, colaborando dessa forma para a entrega do bem da vida ou do serviço de modo tempestivo àquele que dele necessita. Esse cenário aproxima dois temas muito afeiçoados ao Direito Administrativo, sendo o primeiro deles o princípio da legalidade — em boa parte em consonância com a Lei 9.784/1999, que fornece um conjunto harmônico de bons argumentos jurídicos aos que lidam neste campo, principalmente no que diz respeito à ideia de processo vinculado ao princípio da

---

[244] A mencionada dificuldade pode advir da simples competência dos Tribunais de Contas em julgar a regularidade jurídica das contas, com responsabilização pecuniária dos "contabilistas" responsáveis por elas, a exemplo do Tribunal de Contas francês, que recebeu essa missão após a sua criação em 1807. DREYFUS, Françoise. **Rendre des comptes — rendre compte: des notions ambigües.** Revue française d'administration publique, 2016, p. 1003.

[245] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 22.

[246] MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 18-19.

impessoalidade[247]-; e, o segundo, a própria processualidade administrativa, dotada de natureza específica, tanto na própria Administração Pública quanto nos ritos processuais do controle externo da despesa pública, como se verá a partir de agora.

1.1.3 A fronteira da decisão entre o Princípio da legalidade e o controle pela processualidade administrativa

Primeiramente, é necessário destacar essa característica peculiar do processo, qual seja: processo como um mecanismo de controle. Ele é um instrumento voltado para igualar as regras jurídicas a serem utilizadas pelas partes, quando caminham com o intuito de alcançar a solução de seus conflitos. Sem o devido processo legal, a ação administrativa estaria sempre dependendo da boa-fé de uma autoridade, a qual, em qualquer momento, seria potencialmente questionada. Mediante a Revolução Francesa, ideais libertários começaram a ser difundidos e o princípio da legalidade passou a ser administrado com o intuito de controlar a ação da Administração, visando impedir que esta invada a esfera dos particulares, vindo a prejudicar os seus direitos[248].

O processo administrativo se faz preliminarmente nesta dupla hélice, contornando-se volvido para esses dois elementos: controle da ação do próprio Estado; e gerenciamento adequado da situação jurídica da outra parte, que defende os seus interesses no processo. No entanto, existe certa corrução ao verdadeiro desejo de se promover o influxo das características jurídicas do processo no âmbito administrativo, haja vista que, de certo modo, confunde-se por alguns o fato de o próprio Estado se apresentar como interessado em parte da demanda, em contraponto ao particular e/ou servidor público, os quais acastelam os seus desejos materiais a serem entregues mediante o devido processo legal. Ratificando esse raciocínio, alerta a doutrina ter sido inaceitável que somente no ano de 1999 tenha surgido a primeira lei federal geral de processo administrativo, corroborando essa infeliz paisagem[249].

---

[247] SUNDFELD, Carlos Ari. **O processo Administrativo e seu Sentido Profundo no Brasil**. *In:* NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 3.

[248] AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo.** Vol. I. Coimbra: Almedina, 1993, p. 71.

[249] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 23.

Esse mencionado cenário leva a inculcar junto à mente do cidadão, essencialmente por razões de cultura e de história, ser dificultoso o litígio perante a Administração Pública, o que, de certo modo, transfigura-se em realidade, haja vista que grande parte dos litígios administrativos mal resolvidos tem como destino final o Poder Judiciário. Ademais, em alguns casos, vê-se que ocorre demora acentuada em decidir, fazendo que o bem da vida em conflito, quando entregue, seja disponibilizado de modo extemporâneo, prejudicando o modo "ótimo de administrar[250]", diminuindo a efetividade não só do direito material, mas também do direito processual.

É mediante o processo judicial que o Estado, via de regra, exerce a sua função jurisdicional com definitividade, ora para o conhecimento dos conflitos, e, em outro momento, para coagir aquele que a outro deve, prevenindo direitos e obrigações. Todavia, o sentido geral de processo é mais amplo, considerando que tem a intenção de propor um caminhar, uma noção de sequência e seguimento para frente, com destino a certo objetivo[251]. Nessa linha, o processo administrativo contém uma sequência de procedimentos, que abarcam princípios gerais do processo bem como cuidados com princípios próprios que lhe são entregues em face de sua característica peculiar junto ao direito público, considerando que nos litígios e demandas em face do erário sempre se fazem presentes princípios que carecem de ser tomados em conta pelo gestor que irá proferir uma decisão no processo, a exemplo dos já mencionados princípios da indisponibilidade do interesse público, da legalidade, da supremacia do interesse público sobre o privado, dentre outros tantos.

O fato de o Estado estar em uma das partes no processo administrativo e, ainda, ser o responsável pela futura decisão, requer um maior cuidado daquele que irá defender os fundamentos jurídicos que dará sustentação à solução ao caso concreto, haja vista que o processo administrativo necessita de ser e se apresentar como um processo democrático. A evolução da sociedade e a diversidade dos problemas fizeram surgir a necessidade de se estruturar o processo e o procedimento administrativo. Ainda no século

---

[250] DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 126.

[251] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Processo Administrativo Federal — Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 2.

XIX e no início do século XX, iniciaram-se os primeiros movimentos para uma devida estruturação do processo administrativo, sendo que a Espanha reivindica essa condição de primeiro país a fixar uma norma acerca de processo administrativo, ainda que, como apontam alguns, essa lei, conhecida como Lei Azcarate, de 1889, ser mais de cunho material e ter menos um foco de estruturação procedimental[252].

As normas processuais administrativas precisam então demonstrar, mediante os seus signos, significados e significantes, abertas aos discursos colaborativos, sem desprezar os argumentos jurídicos do cidadão ou do agente público que litiga ou que deseja a entrega de algum bem da vida ou de um serviço por parte do Estado, de modo tempestivo. Importante que o processo administrativo tenha regras e princípios claros, que possam orientar tanto o administrador quanto o administrado que a ele se submete. As funções públicas podem ajudar a dar voz aos grupos dentro do processo. A pressão de grupos de cidadãos organizados junto a órgãos administrativos ajuda a defesa de interesses comuns[253]. Do contrário, irá se formar no processo uma espécie de "guerra", um verdadeiro campo de batalha inócuo. Dentro do processo, é possível inferir que um ambiente de batalha deva ser evitado. O juízo de uma guerra, como um ritual de arbitrar conflitos, apelando ao final para que "deuses" permitam a vitória de quem tenha uma razão ou devoção mereça os seus favores[254], não faz qualquer sentido no direito ou o processo administrativo.

O significante no processo administrativo, como objeto a ser apreendido do mundo real, após o resultado processual, deve estar claro, mesmo que a parte então discorde do resultado material que lhe fora entregue. Não podem existir dúvidas quanto ao resultado jurídico processual apresentado ao final do processo, e, em razão disso, tanto os signos quanto os significantes devem estar bem articulados, considerando que, quanto ao primeiro, é missão do legislador ou de quem criará a norma bem expô-los na lei ou no regulamento, no sentido de facilitar a interpretação, haja vista que o signo linguístico,

---

[252] OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa.** Leme: J. H. Mizuno, 2014, p. 122.

[253] DENTI, Vittorio. **Processo civile e giustizia sociale.** Milano: Edizioni di Comunità. 1971, p. 39.

[254] CUNHA, Paulo Ferreira da. **Comunicação & direito: semiótica, literatura e norma.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 68.

como uma unidade expressiva, deve se constituir em perfeita articulação com o resultado desejável, haja vista que está integralmente relacionado com o seu conteúdo[255].

É preciso salientar, no entanto, que a solução do caso concreto e a situação normativa constante das leis que regem o processo administrativo nem sempre estarão totalmente postas no direito público. Percebe-se isso em face da necessidade de que os conflitos entre particulares são, em regra, mais constantes e visíveis e, dada a fluidez das relações de direito material que se dá contemporaneamente, bem como novas realidades que surgem da prestação de serviço mediante meios digitais, é praticamente impossível que as normas de direito público se atualizem em velocidade necessária para abarcar as novas situações e as novas realidades. Dessa feita, é necessário beber em outras fontes de direito para solucionar questões de direito público, a exemplo das regras de direito privado. No entanto, é preciso esclarecer que essas normas transcendem os sujeitos de direito que elas limitam, ou seja, essas normas regulam da mesma forma todos esses sujeitos de direito[256].

Desse modo, é preciso buscar cuidados específicos ao aplicar a juridicidade no âmbito do Direito Administrativo, e, principalmente, no processo administrativo, haja vista que, por lógica dedutiva, é possível inferir que os signos constantes do direito público e do direito privado são distintos, principalmente porque, naquele direito, esses signos são frequentemente orientados por um interesse público, e até mesmo por um suposto Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Privado, embora tal conceito deva ser interpretado em cada situação fática apresentada, principalmente quando deva ser tomado como um postulado normativo, ou seja, somente como uma condição a ser entendida para a compreensão do fenômeno e não como um axioma, mediante o qual uma proposição tem veracidade aceita por todos[257].

---

[255] ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 28.

[256] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado.** Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 466.

[257] ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular"**. *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 176-177.

Nas normas de Direito Civil, por exemplo, o conceito de interesse público por vezes é visto com certa limitação. Nesse ramo do direito privado, haja vista que tudo, em regra, pode ser feito desde que não haja limitação legal, a ponderação entre o interesse particular e o interesse público deve ser sopesada sob um outro olhar, mirando a multiplicidade de problemas que se despertam do cotidiano[258]. O interesse particular não deve ser desde pronto afastado, alegando a simples existência de um interesse social ou coletivo, caso haja a possibilidade de se conviver com ambos. Exemplifica-se ao ressaltar a prescrição no Código Civil quanto ao direito de vizinhança e o uso anormal da propriedade. O art. 1.277, do Código Civil, prescreve o direito do proprietário ou possuidor de um prédio fazer cessar interferências prejudiciais à segurança, sossego e saúde dos que nele habitam, em face da utilização da propriedade vizinha, sendo que, no artigo seguinte — art. 1.278, do CC—, está prescrito que, mesmo que haja interesse público por parte do vizinho causador das interferências, quando tal direito de se fazer cessar essas intervenções deixa de prevalecer, exige-se indenização a ser arcada por quem promove essas ingerências[259].

Percebe-se que os dispositivos acima mencionados, embora pareçam dedutivamente lógicos do ponto de vista do direito privado, revelam que o legislador imaginou a norma sob o aspecto dos particulares, donos de propriedades, que podem em certas ocasiões sofrer prejuízos em razão de seus edifícios, ou seja, nesse caso normativo não houve qualquer perturbação de direitos da administração ou do erário na confecção da norma. Caso a lei fosse pensada do ponto de vista do direito público, é possível pensar em padrões de signos diferentes, em que fossem apresentados inicialmente palavras que forçassem a interpretação do Direito com vistas à preservação do interesse público. Isso acontece porque, conforme quer parte da doutrina, o Direito Administrativo é por excelência um direito que cuida de situações que dizem respeito à coletividade, em defesa do interesse público acima do particular, sendo assim o Direito do Estado, com ações

---

[258] A tópica de Viehweg é reveladora ao apresentar esse problema em termos jurídicos, então resultante dos inúmeros litígios constatados da prática, ao ensinar que, em direito, nem sempre é possível "encontrar uma resposta evidente e inquestionável para cada caso concreto". BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Tópica e argumentação jurídica.** Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 41, n. 163, jul./set, 2004, p. 153-154.

[259] BRASIL. LEI Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

regidas pelo Direito Público[260]. A Administração Pública, sob à ótica de um direito conservador, quando representada por seus agentes jurídicos, tenta exercer uma espécie de dominação, que não é muito visível do ponto de vista legal, mas que se faz presente em face da existência de vínculos estreitos entre a máquina administrativa e a respectiva elaboração de uma lei[261].

Nessa esteira, percebe-se que a construção da norma do Direito Administrativo e, consequentemente do direito processual administrativo partem normalmente de pressupostos distintos, ainda que haja contemporaneamente a alegação de um retorno do pêndulo, voltado para a utilização de normas do direito particular no direito público. Relevante lembrar que alguns ministram ou ministravam ideias no sentido de que mesmo tendo a pessoa de direito privado, de regra, o poder para fazer aquilo que a legislação não veda e, de outra banda, ao administrador público existe o dever de fazer apenas aquilo que a norma autoriza expressa ou implicitamente, não se pode imaginar o desejo de pôr fim ao antigo absolutismo dos poderes do Estado e, ao mesmo tempo, dar origem a um novo absolutismo, qual seja: um uso desmesurado do exercício de controle de direitos e liberdades individuais; caberia assim ao Estado, como quer alguns, a autoridade de colocar limite natural em face do direito individual, guardando o direito de outrem e, consequentemente, promovendo o equilíbrio social[262].

Realmente, é possível perceber que, até pouco tempo, o Direito Administrativo estava ainda mais envolto em uma dialética indagadora de sua conduta autoritária, supostamente permeado de aspectos originários de sua raiz monárquica que deu origem a vários institutos e classificações no âmbito desse campo epistemológico, em preservação de uma lógica de autoridade, não voltado para uma construção que beneficiasse os anseios do cidadão[263]. Todavia, a mudança da ótica do direito público, principalmente no que diz respeito à prestação de serviços públicos, em que boa parte

---

[260] CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil: apresentação do direito administrativo.** Vol. I. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 95.

[261] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado**. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 467.

[262] TÁCITO, Caio. **O Princípio de Legalidade: Ponto e Contraponto. Revista de Direito Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1996, Rio de Janeiro, 206, p. 3.

[263] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 2-3.

desses bens foram colocados agora para serem entregues com maior frequência pela iniciativa privada, fez com que as relações jurídicas no âmbito do Direito Administrativo sofressem alterações. A bem da verdade, em regra, os processos administrativos costumam a demorar menos que os processos judiciais; vê-se ainda uma mudança positiva de qualidade, fundadas em alterações legislativas que deram amparo à participação efetiva no processo conduzido no interior da Administração Pública ou no campo do controle externo financeiro. Ademais, é preciso também perceber que os signos do direito público ainda estão presentes nestas normas e, como exemplo, aproveita-se para mencionar o art. 2º, inciso II, da Lei 9.784/1999, que prescreve que, nos processos administrativos, um dos critérios a ser observado é o de "atendimento a fins de interesse geral[264]".

O contraponto escorreito necessita ser encontrado quando da elaboração do texto normativo de direito público pelo legislador e, se esse não o fez, aquele que irá interpretar o direito em discussão deverá assim buscar proceder para a formação da norma. Ao elaborar o texto processual administrativo, é preciso que o legislador ordinário ou a autoridade criadora do regulamento observe esses signos voltados para a compreensão textual, sem olvidar dos princípios do direito público, haja vista que o sistema jurídico não admite a sua mera disponibilidade. Como clara evidência desse raciocínio, faz-se relevante mencionar o parágrafo único, do art. 22, da Resolução-TCU 259/2014, o qual determina que a unidade técnica do Tribunal de Contas da União, ao se manifestar pela adoção ou não de medida cautelar, deve realizar análise conclusiva acerca da presença ou não de pressupostos sobre a plausibilidade jurídica e do perigo da demora, sob a ótica exclusiva do interesse público[265].

Inicialmente, destaca-se que a norma supra possui caráter processual e procedimental acerca da organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo da despesa pública federal. Esse interesse público exclusivo,

---

[264] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 abr. 2022.

[265] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução-TCU 259, de 7 de maio de 2014. **Estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2022.

no âmbito de uma decisão cautelar administrativa de controle externo, embora em um primeiro momento possa conduzir a simples ideia de que o interesse particular deverá ceder ao interesse geral — considerando que o interesse particular pressupõe a igualdade de interesses particulares em conflito, não podendo, desse modo, prevalecer sobre outro interesse particular de igual característica[266]—, traz também consigo reflexão mais complexa sobre a possibilidade de atuação dinâmica em face do direito material apresentado. Contudo, também conduz a certa discricionariedade no modo de operar do gestor. Para decidir de modo não estático, é preciso, em uma primeira análise, agir atuando de modo circunstancial e estrategicamente, formulando *standards* de decisão, permitindo flexibilizar decisões administrativas de acordo com o caso concreto, tendo em mente o desejo de se evitar o "mal reverso"[267].

Nessa linha, ressalta-se uma característica importante das normas, também presente nas leis processuais, qual seja, possuir em seu texto elementos objetivos, ou que pelo menos assim se pretendem. Os juristas desde sempre já ressaltavam a coexistência de dois elementos presentes nas normas, quais sejam, o primeiro de natureza subjetiva, que se mantém em face de uma vontade consciente de sujeitos específicos e, o outro, de natureza objetiva, mantendo-se sem o auxílio consciente de sujeitos determinados, ou seja, sustentando-se por si mesmo, formando ideias persistentes, capazes de influenciar de modo subconsciente a mente de um número indeterminado de pessoas[268].

O elemento objetivo, então presente nas leis ou nas normas definidas para o caso em concreto, tem de ser bem fixado juridicamente, e, quando se está diante de normas voltadas para o direito administrativo processual, o interesse público a ser defendido no nível de processo ou procedimento não pode chegar ao ponto de tolher os direitos processuais da outra parte distinta do Estado[269]. É nesse sentido que o art. 3º, inciso III,

---

[266] JÈZE, Gaston. **Princípios generales del derecho administrativo. Tomo II.** Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 5.

[267] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 32.

[268] HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação — Ensaio de Vitalismo Social.** Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 12-13.

[269] A doutrina italiana que lida com tribunais de contas aponta para a necessidade de um projeto reformista, que abranja tanto o conteúdo produzido pelo agente contábil como também a estrutura processual do julgamento das contas, tendo como objetivo a "legalidade substancial da gestão contábil". D'URSO, di Maria Teresa. **La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della**

da Lei 9.784/1999 traz em seu texto o seguinte conteúdo, dirigido aos direitos do administrado perante a Administração, sem prejuízo de algum outro que lhe seja juridicamente assegurado: "formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente[270]". Os documentos apresentados pelo administrado devem ser analisados e considerados, sob pena de renegar as contingências humanas, considerando que o caso concreto pode trazer situação peculiar que mereça ser afastada a literalidade da lei ou do paradigma utilizado em casos similares. O transcurso do tempo, certas contingências, condições sociais, culturais, econômicas e políticas, tudo isso exige adequações por parte daquele que irá decidir, devendo adotar temperamentos e adequações, buscando evitar o risco de agir injustamente, quando então se pretendia a carrear a justiça[271].

A legalidade estrita, para aquele que está tomando contato apenas com o texto da norma, sem considerar qualquer peculiaridade do caso concreto, assemelha-se a um objeto bruto, sem qualquer adereço. À medida em que usuários têm a necessidade de fazer uso desse objeto, nele devem ser acrescentados os adornos e os acessórios, para que esse artefato venha se tornar efetivamente útil para a pessoa que dele necessita. Do mesmo modo é a lei, porque ainda que possa atingir e solucionar o maior número de casos possíveis, sempre existirão situações em que ela se mostrará insuficiente, sendo necessário a criação da norma regulamentadora da situação fática distinta. Evidentemente, diante de casos de difícil solução, em que a peculiaridade carreada ao decisor faz surgir a necessidade de agir para além do texto estrito, cria-se certa discricionariedade. No entanto, não se pode olvidar que tal discricionariedade e a sua respectiva extensão deverá ser acompanhada no caso concreto e não simplesmente examinando o texto da lei[272].

---

legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea. *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021, p. 70.

[270] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 11 abr. 2022.

[271] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p. 36.

[272] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num. 8, 2004, p. 8.

A possibilidade de atuar com discricionariedade conduz a certas reflexões que não podem ser relegadas. Como se viu até aqui, foi possível perceber que a decisão baseada na legalidade estrita desmesuradamente irá conduzir, em alguns casos, a situações de injustiça, com capacidade de aumentar ainda mais a diferença daqueles que podem e têm condições de melhor manusear os recursos jurídicos e processuais a sua disposição. Isso não quer dizer que ao decisor caberá utilizar-se de qualquer argumento para afastar o que a lei ou norma paradigmática indica para casos semelhantes. A autoconsciência de um poder discricionário sem controle tem o condão de fazer com que o decisor o utilize para procurar traços nas partes que lhe são afeiçoados, quando então a discricionariedade será um elemento positivo àquele que litiga em desfavor do Estado; de outra banda, caso esses elementos aparentes ou psicológicos presentes nas partes contrariem de alguma forma o gestor do erário, este poderá ser induzido a decidir em sentido contrário ao administrado. Identificar os sentimentos e dores dos outros faz com que se formem ideias e sensações mentais relacionadas a outras pessoas, incorporando os respectivos sofrimentos e agonias alheios, adquirindo certo grau das mesmas emoções[273].

Entretanto, é preciso ressaltar que, quando se está diante de decisões a serem tomadas no campo do Direito Administrativo, sem dúvida os princípios deste domínio epistemológico até aqui ressaltados não podem deixar de ser administrados, tanto quanto à interpretação do direito material, quanto também para o direito processual ou procedimental. Haja vista que os princípios são pujantes nesta divisão do direito, é possível concluir que suas estruturas formais são fortes — dessa forma, não se pode subestimar a força racional dessas estruturas formais, em que a subsunção se mostra por vezes necessárias a fim de justificar uma decisão judicial[274].

Não é possível, por exemplo de afinidade, que um processo de aposentadoria de uma pessoa que tenha a mesma religião daquele responsável por sua análise, ou que, ainda, guarde algum sentimento de amizade com o gestor, seja colocado em prioridade em face de um outro servidor que seja estranho em suas relações de estreitamento com

---

[273] SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais.** Tradução e notas: Lya Luft. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 11-12.

[274] ALEXY, Robert. **Sobre la ponderación y subsunción**. Una comparición estructural. In Foro Jurídico; Núm. 09 (2009); 40-48; 2414-1720; Castilian, p. 41.

a Administração. É claro que o exemplo mencionado tem um conteúdo mais flagrante, por claramente infringir o Princípio da Impessoalidade. Mas existem situações que são mais complexas, em que os laços existentes entre as partes podem ter simples consonância ideológica ou política entre eles; daí, o gestor pode-se utilizar de outros recursos indevidos para decidir, a exemplo de falsear a situação, criando fatos processuais para que aquele que com ele guarde algum apreço receba privilégio; ou, ainda, pode ser levado a decidir de acordo com suas crenças e opiniões, conforme sua fé, e, assim, mesmo diante da falsidade de suas premissas, credita que sejam verdadeiras e, consequentemente, decidirá da melhor forma que atenda a sua consciência[275], em detrimento da juridicidade, então imposta a todos os concidadãos pelo sentimento de igualdade democrática[276].

Dessa maneira, as formas de interpretação e as regras hermenêuticas devem ser utilizadas para minimizar efeitos indesejáveis que podem ameaçar o resultado jurídico útil do processo, impedindo que se forneça um direito material que não se amolde ao sistema e, consequentemente, com forte aptidão para promover todo o tipo de injustiça. O profissional que lida com o Direito tem o dever de buscar se afastar, o quanto possível, das características naturais das partes que permitam influenciar ilicitamente no processo administrativo, evitando qualquer envolvimento psicológico ou de afinidade que venha a entusiasmar o seu modo de decidir. Mesmo porque, caso o erro do agente, no exercício de uma prerrogativa estatal, seja flagrante e juridicamente confirmado em ato posterior, não terá como considerar o Estado estranho a essa relação jurídica[277]. Com o intuito de evitar essa "geleia geral" no campo do direito público, esse articulador jurídico deverá se opor a qualquer deterioração da qualidade do debate jurídico e, ainda, possibilitar que a sua decisão produza, mediante o dever analítico que lhe surge, uma solução adequada para o

---

[275] AGOSTINHO, Santo. **Sobre a mentira.** Tradução e notas: Alessandro Jocelito Beccari. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 8.

[276] Alexis De Tocqueville alerta que o regime democrático inculca na mente do homem o sentimento de igualdade perante todos aqueles que o rodeiam; todavia, surge o ônus deste sentimento, isolando-o "sem defesa à ação da maioria". TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na américa: livro II: sentimentos e opiniões.** Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 11.

[277] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Apontamentos sobre os agentes públicos — Regime Jurídico dos Servidores Públicos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 6.

caso, haja vista que boas intenções não se sustentam para invocar e administrar princípios[278].

Em um outro momento dessa pesquisa, será pontualmente trabalhado alguns desses elementos psicológicos, culturais e históricos que acompanham o gestor público, em que será revelado o fato de esse agente carregar o conhecimento anterior do mundo consigo e, consequentemente, a desejada pré-compreensão acerca do tema para então bem decidir. No entanto, o que se pretende agora é ressaltar o desejo de se buscar um afastamento entre aquele que vai emitir uma solução para o caso e os elementos intrínsecos às partes que não são juridicamente relevantes para o processo ou para a aplicação do escorreito juízo acerca do direito material. Dessa maneira, julga-se que questões que envolvem suspeição e impedimento da autoridade competente para decidir ou mesmo daquele que produz uma instrução inicial devem ser levadas mais a sério. É nesse sentido que as leis processuais buscam prevenir que situações de impedimentos e de suspeições referentes a atuações de autoridades ou servidores no processo possam, de alguma forma, maculá-lo, a exemplo do Capítulo VII da Lei 9.784/1999, mais precisamente os seus artigos 18 a 21[279].

As situações de impedimentos são mais objetivas, haja vista que, conforme indica o próprio art. 18, da Lei 9.784/1999, estão relacionadas a fatos que podem ser mais facilmente constatados por provas materiais, a exemplo de interesse direto ou indireto do servidor e/ou da autoridade que atua no processo, ou que tenham participado como perito, testemunha ou representante no processo administrativo; ou, ainda, estejam litigando administrativamente ou em juízo judicial com o interessado ou seu cônjuge ou companheiro. No entanto, no que tange às questões de suspeição, estas são mais difíceis de ser comprovadas, por considerar que se aproximam de condições subjetivas da autoridade ou do servidor que opera no processo administrativo, como amizade íntima ou inimizade notória com algum dos interessados ou os seus respectivos cônjuges, companheiros, parentes e afins até o terceiro grau.

---

[278] SUNDFELD, Carlos Ari. Direito Administrativo Para Céticos. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012., p. 206.

[279] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 16 abr. 2022.

Fixação de normas processuais é garantia relevante às partes, haja vista que, por mais que juízes e advogados citem exemplos de conflitos jurídicos de consciência que resultam do formalismo processual, o rigor do processo devidamente gerido é vigilante de fronteiras existentes entre esferas jurídicas privadas, cuja tarefa de regulação jamais poderá ser totalmente afastada[280]. Dessa forma, as normas processuais administrativas avançam para além de somente definir critérios de impedimentos e suspeições em relação às partes no processo. Isso porque o conhecimento de um fenômeno é compreendê-lo de como ele já se põe no mundo. Ou seja, "o conhecer em si mesmo se funda previamente num já-ser-junto-ao-mundo, no qual o ser da pre-sença se constitui de modo essencial[281]".

Exige-se, pelo até então exposto, a necessidade de se compreender que algumas condições próprias do servidor ou da autoridade em relação ao mundo em que atuam têm a probabilidade de, previamente, prejudicar ou de macular a imagem do resultado do processo. Também é nesse sentido que normas processuais e procedimentais já vedam o exercício de algumas atividades por parte das autoridades, a exemplo do art. 39, do Regimento Interno do TCU, dispositivo que proíbe ao ministro do Tribunal de Contas da União o exercício de atribuições relacionadas a outros cargos ou funções — exceto uma de magistério—, e o exercício de cargo técnico ou de direção de sociedade civil, associação ou fundação, entre outras proibições[282]. Essas normas processuais visam resguardar o processo de eventuais influências externas não jurídicas, que poderiam imprimir um resultado não desejado ao fim do litígio, ofendo a conclusão mais próxima da ótima, então esperada pelo Direito.

No entanto, ao mesmo tempo que essas regras pretendem proteger as partes, eliminando ou minimizando fatos que possam contaminar o direito material e também o próprio direito processual administrativo, é de se pensar que há então dificuldades para ultrapassar o texto legal e vencer a legalidade estrita em nome de uma juridicidade desejada, pelo fato da intenção dessas normas em proteger o processo, deixando o

---

[280] TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil.** Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 16-17.

[281] HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 100.

[282] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011. **Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002.** Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br >. Acesso em: 16 abr. 2022.

máximo possível imaculado. É preciso então, logo em um primeiro contato, observar o devido zelo com a discricionariedade nesse campo epistemológico. Deseja-se ao menos que, na condução do processo administrativo, exista aquele instrutor natural para ele.

Parte da doutrina defende ser desejável a existência de uma certa margem de discricionariedade para a apreciação da idoneidade daquele que vai ser nomeado por uma autoridade para o exercício de postos na administração pública; no entanto, problemas ocorrem quando essa livre designação é utilizada pela autoridade de maneira improcedente e desviada, com o intuito de favorecer pessoas que possuem algum tipo de relação subjetiva de parentesco, fidelidade ou afinidade ideológica[283]. Ao assim proceder, provoca-se um retorno no tempo, e, novamente, permite-se a não distinção entre o sistema social — e o seu respectivo conjunto—, e as instituições políticas, mediante as quais o domínio é exercido[284].

Desse modo, as relações intrínsecas protagonizadas pela sociedade civil e pela família em consonância com a máquina do Estado somente devem influenciar o direito material e o direito processual se existir margem no sistema jurídico para tanto. A norma jurídica processual e de direito material precisam ser elaboradas pelas instâncias juridicamente pensadas e competentes para esse mister de grande relevância. Ademais, a inovação no campo do Direito Processual Administrativo deve ser cercada de cuidados e mantida com um olhar distinto para as formalidades do processo, como em todas as divisões do direito, mas, neste ramo do direito público, é preciso salientar a forte presença de preservação do interesse geral, que advoga em nome do bem-estar social, mediante a utilização de uma máquina pública eficiente, como já dito aqui em outra oportunidade. As formalidades são então garantias para o cidadão, e seria grave equívoco pensar que elas possuem um caráter meramente acessório[285].

A utilização predominantemente não jurídica de critérios subjetivos para decidir coloca em xeque a possibilidade de induzir segurança jurídica com justeza, e, ainda, de

---

[283] MORÓN, Miguel Sanchez. **"Libre" designación y "libre" cesse em la función pública: los limites de la discrecionalidad.** Espanha: Revista de Administración Pública, 211, p. 16. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.01.

[284] BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 50.

[285] GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo — El acto administrativo — TOMO 3**. 8ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. X-2.

desestabilizar a sociedade, por que indivíduos da coletividade passam a ter a sensação que a solução para os problemas judicializados ou processuais estariam totalmente fora do campo normativo-técnico, diminuindo a percepção de utilidade jurídica por parte daqueles que usam os meios adequados e legais para solucionar as suas desavenças e seus litígios, não somente perante os particulares, mas principalmente junto ao Estado, passando então a preponderar uma utilidade por vezes com viés econômico ou não-jurídico. É verdade que não se pode olvidar de outros sistemas interagindo com o Direito, o qual pode absorver com certa medida prescrições de outros campos epistemológicos, desde que a regra jurídica permita. No entanto, é preciso que o Direito exerça uma de suas funções primordiais, qual seja, a de proteger as expectativas normativas, ainda que não possa garantir que elas venham a ser defraudadas, mas que, do ponto de vista sociológico, garanta a estabilidade contrafática[286].

O mesmo critério de utilidade em um campo como a Economia, por exemplo, pode apresentar ganhos e perdas em termos monetários de difícil estimação, não garantindo que cada indivíduo venha a extrair a mesma utilidade de quantidade igual de moeda ou dinheiro[287], por exemplo. Desse modo, a defesa econômica em um determinado processo administrativo de interesses de grupo específico, em nome de uma eventual integração do Direito pode, a bem da verdade, produzir ganhos econômicos para uns, mas, para outros, perdas irreparáveis, principalmente quando se trata de políticas públicas, cujo controle social agora se faz mais presente. A busca da liberdade está vinculada a uma ideia de autonomia juridicamente garantida, o que promoveu alterações nos chamados direitos "subjetivos", mediante a pressão de movimentos sociais, fulcrados em argumentos político-morais[288]. Essas liberdades passaram a ser reconhecidas pelo Estado, por decisões do próprio Poder Judiciário[289] e, consequentemente, positivadas de alguma forma no sistema normativo, ainda que indiretamente.

---

[286] LUHMANN, Niklas. **El Derecho como sistema social**. *In:* GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (ed.). Teoría de sistemas y Derecho penal. Fundamentos y possibilidades de aplicación. Granada: Editorial Comares, 2005, p. 73.

[287] GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência Social.** Brasília: Centro Universitário de Brasília — UniCeub, 2019, p. 36.

[288] HONNETH, Axel. **O Direito da Liberdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2015, p. 128-129.

[289] O rápido reconhecimento de novos direitos subjetivos na sociedade contemporânea exige rapidez do intérprete para decidir. Buscando anteparo para essa ligeireza, busca-se correlação com o que Jerome Frank preconizou, ao dizer que todo o juiz, dotado de sua pré-compreensão de justeza, já sentencia logo

A liberdade compreendida no contexto de conquistas no campo de direitos subjetivos passou também a ser traduzida nas normas de direito processual administrativo. O art. 3º, da Lei 9.784/1999, é exemplo de administração e, ainda, contenção dessas liberdades, por assegurar ao administrado, perante a Administração, o exercício do seu direito facilitado, podendo formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, facultando-lhe ainda a possibilidade de ser assistido por advogado; no entanto, o mesmo dispositivo prescreve que ao administrado cabe observar, durante o trâmite processual, o devido cumprimento de suas obrigações, em compasso ajustado entre os seus deveres e direitos dentro do processo[290].

A boa conduta do administrado durante o transcurso do processo deve ser incentivada a todo custo, mesmo porque, caso não seja observada, o processo poderá resultar em decisões que prejudicam o interesse geral, o do administrado e também o do Estado. Note-se que, em algumas situações, as obrigações das partes no processo podem resultar em verdadeiras condições de procedibilidade. A condição em um ato jurídico e, consequentemente, em um ato administrativo, possui vínculo estreito com o plano da eficácia, mediante o qual um ato que tenha passado pelos planos da existência e da validade pode então se sujeitar a algum prazo ou outra exigência para que venha a produzir os seus efeitos[291].

Desse modo, a primeira ocorrência lógica que se extrai da ausência de observância de condições do processo, quando esta lacuna se relaciona com o dever de a parte praticar um determinado ato processual, é que este pode assim restar prejudicado. Esse instituto, no campo processual, é conhecido como preclusão. A doutrina leciona que a preclusão é uma espécie de contraface do prazo processual, haja vista que a ausência de seu exercício conduz a perda da faculdade de praticá-lo, em razão da inércia ou intempestividade da

---

de início e, apenas depois, coloca-se em busca de uma fundamentação, com o fito de amparar suas decisões. FRANK, Jerome. **Derecho e incertidumbre.** México: Fontamara, 2001, p. 92.

290 BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 16 abr. 2022.

291 ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Teoria Geral dos Atos Administrativos — Uma releitura à luz dos novos paradigmas do Direito Administrativo.** Organizadores: Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato (Os Caminhos do Ato Administrativo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011, p. 45.

parte que, ainda podendo fazê-lo, não atuou de modo tempestivo nos autos processuais[292].

Quanto à juridicidade e a sua aplicação no caso concreto, a preclusão traz um questionamento relevante para o sistema jurídico, quando se está dentro do processo administrativo, o qual, como já dito em outra oportunidade, observará os princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e da Indisponibilidade do Interesse Público; nesse sentido, seria possível relevar a preclusão das partes, em face da maior rigidez que há neste tipo de processo, cujas regras são também voltadas para a defesa dos direitos processuais dos próprios administrados?

Primeiramente, é necessário observar que, no bojo dos processos administrativos, há questões que aparentemente não estariam relacionadas de modo imediato com o interesse público primário, a exemplo de conservação de prédios e instalações de órgãos públicos, utilização de ferramentas tecnológicas para aprimoramento do próprio trabalho do órgão[293] e pagamento de parcelas remuneratórias a agentes públicos, este mais direcionado, portanto, ao interesse do próprio servidor, haja vista que se refere, originalmente, ao desejo de concessão de melhorias remuneratórias para esses agentes.

Contudo, percebe-se que essa defesa dentro de um processo administrativo de grande monta, voltado para algum tipo de melhoria de parcelas remuneratórias dos servidores, com a devida permissão legal para o órgão ou entidade — a exemplo de aumento legalmente permitido por lei ao órgão ou entidade atualizar algum tipo de auxílio ou de indenização —, em regra estará direta ou indiretamente relacionada com a prestação de um serviço público. Nota-se que um conceito aceitável para esse momento acerca de serviço público é o que advoga no sentido de ser a utilidade em que os indivíduos

---

[292] FERRAZ, Sérgio, DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 69.

[293] A título de curiosidade, é de se chamar a atenção que, atualmente, o uso de inteligência artificial vem sendo amplamente aplicada no âmbito de tribunais de contas, a exemplo do Tribunal de Contas Espanhol, o qual alerta que, nos próximos anos, deverá haver um salto qualitativo relevante quanto ao uso da tecnologia para análise de grandes volumes de informação. MOYA, Maria Dolores Genaro. **40 años Después, los retos em el ámbito de la fiscalización.** Revista Española de Control Externo, vol. XXIV, nº 71 (mayo 2022), p. 21.

necessitam para satisfazer as suas necessidades, por vezes ligadas à coletividade, mas que é individualmente sentida em um rumo de qualificação de utilidade pública[294].

Nessa esteira, mesmo que as partes em um processo administrativo, a exemplo desses que envolvem parcelas remuneratórias, deixem de praticar atos processuais, é preciso avaliar com cuidado a possibilidade de se considerar regra imutável junto ao procedimento, no que diz respeito à questão da preclusão administrativa. Desse modo, faz-se necessário analisar o caso concreto e as questões que nele estão sendo discutidas, para então somente ter uma noção bem clara do que a preclusão administrativa poderá atingir.

Quando se está diante da análise da situação fática, deve-se considerar que aquele que vai decidir se põe diante do objeto, o qual também exercerá certa influência no gestor emissor da solução, e, não menos importante, ressalte-se que o resultado processual e da interpretação do direito material irá impactar terceiros. Dessa forma, o bem decidir com certeza parte de nossa atividade ligada à compreensão de outras pessoas e, ainda, da consideração de que a nossa felicidade, em parte, consiste em apreender sentidos da alma alheia[295]. As situações individuais têm perfeitas condições de provocar sentimentos de empatia no agente decisor, o qual poderá, de certa forma, conduzir a modo de análise interpretativa a ser adotada por autoridade específica. No entanto, o que se põe diante do agente para ser interpretado já carrega consigo um sentido anterior. Desse modo, a interpretação de algo já tem em si algo antecedente, e nunca é a apreensão de uma informação preliminar totalmente isenta de pressuposições; logo, a interpretação é algo que necessariamente já se põe, em uma localidade prévia[296].

Retornando à aplicação da preclusão administrativa, no caso específico de uma das partes deixar de praticar um ato processual no campo do processo administrativo, fazendo surgir a possibilidade de se aplicar a regra da preclusão para então extinguir o processo, põe-se diante da indisponibilidade do interesse público. A Lei 9.784/1999 não

---

[294] CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 216.

[295] DILTHEY, Wilhelm. **Origens da hermenêutica**. *In:* Textos de Hermenêutica. Rui Magalhães (Org.). Porto: Rés-Editora, 1984, p. 149.

[296] HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 207.

discorre de forma minudente acerca da preclusão administrativa — fazendo de modo explícito somente no seu art. 63, § 2º, que versa sobre recurso administrativo, prescrevendo que o não conhecimento do recurso não impede que a Administração reveja o ato de ofício, desde que não tenha ocorrido a "preclusão administrativa[297]".

A rigor, a preclusão administrativa está associada na Lei 9.784/1999 ao seu artigo 24, o qual prescreve que os atos do órgão e do administrado devem ser produzidos em cinco dias, se não existir previsão legal específica, podendo tal prazo ser dobrado, mediante comprovada justificação. Desse modo, percebe-se que uma primeira leitura do dispositivo não permitiria um prazo distinto para a prática de atos processuais, sendo que tal prazo somente poderá ser dobrado em fato de algum acontecimento que o justifique, exceto se houver outro limite temporal distintamente disposto em regra para a prática do ato.

No entanto, é preciso destacar novamente a importância do signo disposto na lei, o qual prescreve nesse artigo 24, da Lei 9.784/1999 que esse prazo deve ser utilizado se não existir "disposição específica". Desse modo, faz-se necessário olhar para esse signo e apreender o seu significado, sob à luz da indisponibilidade do interesse público, produzindo assim um significante adequado. Existe dialética entre significado e significante que caracteriza o signo, em que se põe em reconjunção, sempre incompleta e diferida, em que cada interpretação tem o poder de alargar o seu significado[298].

A consideração da existência de "disposição específica", para fins de preclusão no processo administrativo, deve ser vista com cuidado, principalmente porque, em alguns casos, a resposta das partes pode estar dependendo de documentação ou de decisão a ser proferida em outro processo. A decisão processual, principalmente no âmbito do Direito Público, não pode deixar de admitir questões apreendidas em horizontes anteriores. Assumir que algo surgiria completamente apenas naquele presente instante, integralmente apartado do passado e do futuro, seria considerar a presença de algo

---

[297] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 abr. 2022.

[298] ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 213.

completamente oculto, consubstanciado no presente absoluto[299]. Essa disposição legal, em uma leitura mais detida, apresenta uma viabilidade normal para a sua ampliação interpretativa mediante a compreensão de tudo que lhe envolve — e, afinal, compreender é entendimento do homem de si para com os outros, que se põem entre si até atingir um entendimento[300]—.

Veja que dar por encerrado um processo administrativo em face de a parte não ter apresentado alguma peça ou um recurso de modo tempestivo pode provocar prejuízos ao erário e, consequentemente, à implementação de políticas públicas e ao interesse geral da sociedade, considerando que os recursos dispensados não serão mais empregados em nome de uma política com capacidade de mudar positivamente a realidade social. Desse modo, compreender a situação fática e o contexto no qual ela se insere é essencial para a tomada de decisão.

Nesse sentido, cita-se, como exemplo o art. 6º, inciso II, da Instrução Normativa do Tribunal de Contas da União 71/2012, o qual prescreve a dispensa da instauração de tomada de contas especial quando ocorrer transcurso de prazo superior a dez anos, entre a data crível da ocorrência do dano e a data da primeira notificação dos responsáveis pela aquela que é a competente autoridade nos autos[301]. Em primeira mão, pode-se interpretar que, ao menos, considerou-se o efeito tempo — uma das dimensões e que dela nada escapa, cuja constatação da produção de efeitos jurídicos anunciados em uma dada relação está vinculada a sua passagem[302]—, na dificuldade de apuração das situações pelas quais já se passaram grande lapso temporal, o que dificulta a obtenção de provas — e a correspondente interpretação delas —, bem como desperta eventual insegurança jurídica junto à possibilidade real de se imputar a responsabilidade do gestor, podendo ao final o processo produzir situações de injustiça, em vez de uma adequada juridicidade.

---

[299] PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica.** Tradução: José Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2005, p. 24.

[300] GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método.** Tradução: Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 282.

[301] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instrução Normativa-TCU 72, de 28 de novembro de 2012. **Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2022.

[302] MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico:** plano da existência. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 188.

De outra banda, é preciso verificar também a indisponibilidade do interesse público para aplicação dessa norma acima disposta, a exemplo de situações em que o gestor tenha agido com desídia, deixando de adotar as providências que lhe eram possíveis para sanar o problema e, consequentemente, evitar ou minimizar os danos. Nesse sentido, o Acórdão 550/2020-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, em negativa de recurso de revisão, firmou entendimento naquela ocasião de que o mero transcurso do tempo não é suficiente para o trancamento de contas, sendo necessário apurar se, no caso concreto, o direito da defesa de algum modo restou prejudicado, verificando se existiram fatos que prejudicaram o exercício integral do contraditório e da ampla defesa[303].

Transpondo a solução jurídica acima apresentada para os casos em que a preclusão administrativa possa vir a incidir, é possível interpretar a norma disposta no art. 24, da Lei 9.784/1999, no sentido de ser possível que se crie "disposição específica" para o próprio caso, para então verificar a possibilidade de se afastar a preclusão administrativa, quando o prejuízo para a coletividade for bem maior do que qualquer prejuízo individual a ser infligido ao particular ou em defesa de um interesse secundário da Administração Pública.

Essa opção por se ultrapassar o formalismo processual desmedido[304], no âmbito do processo administrativo, encontra respaldo legal na própria Lei 9.784/1999, em que vários critérios fixados nos incisos do seu art. 2º podem ser utilizados para assim proceder, a exemplo de: atendimento a fins de interesse geral [inciso II]; adequação entre meios e fins [inciso VI]; garantias de direitos e dos administrados devem observar formalidades essenciais [inciso VIII]; adoção de formas simples [inciso IX]; e, ainda, a interpretação da

---

303 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 550/2020-TCU-Plenário**. Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

304 O tema do processo substancial é também debatido fortemente em outros países, principalmente quanto àqueles submetidos a um direito supranacional — como ao da União Europeia —, em que então se busca um julgamento não somente dirigido aos aspectos do devido processo legal, mas também quanto ao direito, nos termos da terminologia dos acordos internacionais, devendo ser examinada a questão processual de maneira justa. VICICONTE, Gaetano. **Il controllo del giudice penale e del giudice contabile sulla discrezionalità amministrativa: la legalità dell'esperienza giuridica concreta.** *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021, p. 49.

norma administrativa aplicada ao caso concreto, com o intuito de atender ao fim público a que se dirige[305].

Ademais, cabe mencionar que o Direito Administrativo contemporâneo caminha no sentido de sua construção sistemática, ou seja, de sua integração como parte do sistema jurídico, em conjunto com a jurisdição constitucional[306]. E a sua sistematização passa pela conexão de suas bases em uma estrutura normativa constitucional, cujas classes de vinculação devem observar a sujeição aos direitos fundamentais e a uma garantia a uma tutela judicial[307]. Nesse sentido, é preciso observar que, ao decidir por uma aplicação da juridicidade no processo administrativo, os direitos prescritos na Constituição ao administrado devem restar plenamente respeitados.

No entanto, ressalte-se que, embora aspire-se que o Direito Administrativo seja plenamente sistematizado, é possível verificar dificuldade para tanto em nosso País, tendo em vista a ausência de código específico para o desempenho desse papel jurídico. Desse modo, conforme alertam alguns, o Direito Administrativo não possui uma "pauta unificadora", não tendo um grande código ou uma grande lei que venha a exercer esse papel de integração[308]. Daí a importância de se valer da observação da Lei 9.784/1999 como fonte normativa e de interpretação do processo administrativo — principalmente aquele não sancionador, que possui características próprias—, bem como e ainda mais relevante dos princípios da Constituição Federal, para que o direito material em discussão seja entregue da melhor forma às partes, considerando ainda a dificuldade extra que reside no fato de que o bem jurídico em debate e/ou o serviço a ser prestado pelo Estado

---

[305] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 abr. 2022.

[306] É fato que a jurisdição constitucional decide os problemas complexos do Direito Administrativo. Mas, como se vê não somente no Brasil, um dos problemas fundamentais da jurisdição constitucional é a denominada jurisdição contramajoritária, a envolver o clássico dilema de dizer quem vai dar a última palavra no Direito, quando se tem de decidir sobre conflito entre as leis, então formadas pela representação política do povo, junto àquelas consideradas como direitos fundamentais. CHESSA, Omar. **La novità delle origini recenti sviluppi del pensiero costituzionale originalista.** Diritto @ Storia: revista Internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana. Anno XIII — 2014, quaderno n. 12 — nuova serie, p. 5.

[307] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática**. Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 4.

[308] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 155.

deve observar princípios bem delineados no Direito Administrativo, a exemplo do já por vezes mencionado princípio da indisponibilidade do interesse público.

Rememora-se que a indisponibilidade do interesse público, na maior parte das vezes, não vai estar explicitamente posta na norma. Desse modo, qualquer direito subjetivo dos administrados, cuja soma dos empenhos caminha para uma identificação do interesse público, encontrar-se-á exposto à obstáculos no transcurso do processo administrativo, isso porque esse direito subjetivo público encontra resistência em parte da doutrina quanto a sua característica autônoma, embora a maioria dos "jurisconsultos" abraçam a ideia da existência desse direito, mesmo que ainda admitam a autoridade do intelecto de autores do porte de Kelsen, de Duguit e Merkl, os quais advogam em sentido contrário[309].

Quando se destaca o fato de existir o dever de se observar uma devida relação jurídica entre administrado e a Administração, é preciso mencionar que não se faz aqui o desejo de apresentar algo que importe de modo desmedido todos os conceitos do direito privado para o Direito Administrativo e para o Direito Processual Administrativo, mas sim destacar a necessidade de exigir uma novel postura do gestor do erário, compreendendo uma atuação direcionada a fortalecer direitos de cidadania do administrado perante à Administração, bem como também destacar que tal relação jurídica se faz em um contexto de presença de direitos e deveres recíprocos[310].

Nesse sentido, é dever do Estado não tumultuar procedimentos[311], buscando criar condições para que sejam respeitados todos os direitos processuais do administrado, com o intuito de que o processo, ao final, apresente conteúdo alheio a qualquer manifestação autoritária das partes. Não assiste ao TCU, por exemplificação, aplicar, em regra, nova interpretação de legislação se esta for mais gravosa ao responsável em contraponto à jurisprudência da própria Corte de Contas que era àquele mais benéfica, à época dos fatos,

---

309 LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 112.

310 MONCADA. Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo**. Coimbra: Coimbra Editora, 2009, p. 12

311 Nos Estados Unidos — em uma direção contramajoritária, por assim considerar o mandato de um presidente da república —, o Supremo Tribunal invalidou tentativa da administração Trump em adicionar, mediante decreto, questão de cidadania no censo de 2020, tendo o juiz Roberts naquela ocasião — ainda que "republicano"-, votado juntamente com os progressistas, alegando que a justificativa do decreto era "caprichosa e arbitrária". DEYSINE, Anne. **La cour Roberts et le retour du gouvernement des juges?** França: Droit et société, 2020/3 (nº 106), Éditions Lextenso, p. 720.

conforme se extrai de juízo que consta do Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo[312].

De outra banda, o mesmo dever dentro da relação jurídica assiste ao administrado, devendo este observar as normas e, a todo momento, agir com boa-fé no transcurso dos procedimentos. A discussão é pertinente, porque, em nosso País, não se apresenta bem delineado o alcance do processo administrativo na vida do administrado. Em parte, isso se dá pelo fato da já mencionada não sistematização nacional de uma lei de processo administrativo, ou seja, não temos experiência com leis de alcance geral acerca de procedimento ou processo administrativo[313].

Todavia, não é devido a isso que o administrado ou a pessoa jurídica de direito privado deixará de cumprir suas obrigações processuais, visando, a bem da verdade, o simples desejo de que o processo flua sem a aplicação de resultados jurídicos que lhe possam ser negativos, alcançando, desse modo, o transcurso de algum prazo prescricional ou decadencial favorável aos seus ilícitos interesses. O devido processo legal é um direito fundamental do cidadão, no entanto, é preciso salientar que os direitos fundamentais têm um aspecto objetivo, como base estrutural do sistema jurídico, ultrapassando uma perspectiva individualista, para então serem concretizadores de valores em si[314].

Desse modo, a constatação da boa-fé no processo administrativo e de controle externo faz-se ser bem positiva às partes, a exemplo de quando ela é presumida para o administrador de uma empresa privada, então contratada pelo poder público, podendo ser assim concedido a ela novo prazo para o recolhimento de débito junto ao erário sem a incidência de juros de mora, desde que não existam elementos no processo que desnaturalizem a mencionada boa-fé, conforme inteligência do Acórdão 1.374/2021-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira[315].

---

[312] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara**. Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

[313] SUNDFELD, Carlos Ari. **Processo e procedimento administrativo no Brasil.** MUÑOZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Caros Ari (Coord.), *In:* As leis de processo administrativo — lei federal 9.784/99 e lei 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 18.

[314] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 75.

[315] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.374/2021-TCU-Plenário**. Relator: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

É nesse caminho que surge a busca por um equilíbrio e por um ajuste processual que tenham o objetivo de entregar o melhor resultado jurídico, tanto para o administrado, quanto que para o Estado, em consonância com a tão citada indisponibilidade do interesse público. Com esse dever que se dá destaque para a moralidade administrativa. A moralidade administrativa foi fielmente perquirida desde a Constituição Federal de 1891, em que se firmou a responsabilidade dos funcionários públicos por abusos e omissões[316], bem como pela Constituição de 1946, a qual mirou reprimir o enriquecimento ilícito na função pública, culminando em uma maior severidade com a Constituição de 1988, sendo que, nesta última Carta, os atos de improbidade podem culminar até mesmo com a sanção de direitos políticos, a perda da função pública e a indisponibilidade dos bens, com a respectiva obrigação de ressarcir o erário; no entanto, os meios preventivos são aqueles que se veem mais capazes de resguardar a coisa pública[317], conforme será aqui revelado em sequência.

1.2 A moralidade administrativa como ajuste para as novas interpretações de controle financeiro da despesa de pessoal

A utilização do Princípio da Juridicidade vem sendo bem difundida no âmbito do direito contemporâneo, principalmente em parte da já ventilada fluidez das relações jurídicas atuais, que demandam daquele que opera com leis e normas a identificação de soluções diferentes das usuais para os casos concretos, por vezes em razão de questões que inicialmente nascem fora de qualquer moldura sistêmica, conforme se nota de assuntos ideológicos, culturais, sociológicos e daqueles provocados pela extensa revolução digital.

Tais mudanças não deixam também de afetar profundamente o Direito Público e, consequentemente, o Direito Administrativo, o qual, como se sabe e por vezes já mencionado até aqui, contém em seu cerne originário o desejo, por parte de alguns, do apego à resolução de conflitos administrativos com fulcro na legalidade estrita. No

---

316 Parte da doutrina italiana destaca que o real objeto da reparação administrativa é a reparação do dano, com a citação e identificação da pessoa a quem as quantias serão pagas. SANTORO, Pelino. **Negazionismo del bis in idem, processi paralleli e doppie condanne. (L'emarginazione dela responsabilità per danno erariale).** *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021, p. 35.

317 TÁCITO, Caio. **Moralidade Administrativa. Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 218: 1-10, out./dez., p. 5.

entanto, a realidade, permeada pela influência de outros sistemas, vem se impondo, exigindo deste campo epistemológico devida atualização para bem enfrentar esses tempos de enormes mudanças.

E é nesse contexto de atualização normativa, de interpretação e de utilização de regras hermenêuticas que cresce uma desejada nova roupagem desse direito, com a possibilidade da aplicação da juridicidade, devendo o agente decisor, apesar disso, bem observar as regras jurídicas que cabem ser aplicadas ao caso concreto. Desse modo, vários princípios do Direito podem ser utilizados como instrumento para nortear a decisão do gestor do erário, que busca dificilmente equilibrar-se entre proteger o interesse público, sem, no entanto, tolher o administrado de seus direitos constitucionais fundamentais. Entre esses princípios, faz-se bastante abordar o princípio da moralidade administrativa, o qual norteia institutos relevantes de proteção de direitos da coletividade. A título de exemplo, cita-se a faculdade de proposição de ação popular por parte de cada cidadão, visando respaldar a moralidade administrativa; nessa linha, é preciso dizer que tal princípio é tomado como norteador de toda a Administração Pública, nos termos do caput do art. 37, da CF/1988, razão pela qual foi escolhido para esse instante de desenvolvimento da pesquisa, no sentido de dirigir a juridicidade a uma aplicação escorreita no campo da fiscalização da despesa pública de pessoal.

1.2.1 A semântica constitucional como elemento de defesa do princípio da moralidade

O nascimento do Direito Administrativo, como querem corrente de autores franceses, italianos e pátrios, teria ocorrido com a lei do 28 *pluviôse*, datada de 17/2/1800, que continha em seu cerne preceitos acerca da organização administrativa francesa e a subsequente resolução de litígios em desfavor da Administração, cujos princípios que constam dela como norteadores da organização administrativa eram os da hierarquização e da centralização. Relevante nesse primeiro momento é destacar esse originário princípio da hierarquização, por ter a intenção de apartar aquele representante

manejador de funções no campo político do funcionário que atua exclusivamente em atividades administrativas[318].

O primeiro questionamento que então exsurge é no sentido de identificar o motivo que já se buscava à época, nesse suposto embrião do Direito Administrativo no continente europeu, a pretensão de separar, em certa medida, a função política da função administrativa. O envolvimento com a política em grau avançado pode ser tão absorvente que é capaz de produzir desequilíbrio intenso em lugares da vida social[319]. Embora tenha nascido com esse viés de solucionar litígios em desfavor da Administração, tal mister não poder-se-ia confundir com a resolução de problemas em favor daquele que detinha o poder político.

Alguns indivíduos procuram recompensar com gratidão aquilo que porventura tenham recebido de outro, empenhando-se em retribuir tais benesses que foram colocadas a sua disposição com a mais alta estima[320]. Estes sentimentos de retribuição podem até mesmo ser bem vistos por alguns, principalmente quando se está diante de relações particulares, pois nada mais que expressam um reconhecimento, que é bem quisto por certos setores da coletividade e até mesmo recompensado das mais diversas formas. No entanto, quando se trata do próprio Estado[321], valendo-se da Administração Pública, tal comportamento deve ser mais bem observado e avaliado. O sentimento que alimenta a prática de troca de favores no âmbito administrativo faz nutrir relações de poder que provocam a amplitude do domínio daquele que é detentor de decidir, mantendo, consequentemente, uma rede de pessoas que cada vez mais se tornam vinculadas as suas ações anteriores e, consequentemente, desejarão no futuro procurar os mesmos caminhos de soluções em litígios administrativos. Isso, não raras as vezes, provoca a desordem, razão pela qual a hierarquia rígida foi adotada naquele momento originário do

---

[318] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. Ed., Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017, p. 2-3.

[319] SARTORI, Giovanni**. A teoria da democracia revisitada — volume 2 — as questões clássicas.** Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994, p. 39.

[320] SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais.** Tradução e notas: Lya Luft. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 179.

[321] O Estado aqui pode ser entendido como aquele então dotado de uma característica pertencente ao povo para então produzir o Direito, sobre o qual todos devem cumprir e, de outra banda, o povo é aquele que se utiliza de uma força originária, carregada de potência inovadora, qual seja, a própria Constituição. BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2006, (digital) p. 11.

Direito Administrativo como uma solução possível para abolir na França a mencionada confusão, principalmente porque Napoleão tinha esta tendência de exercer seu poder da forma mais ampla possível[322].

Assim, percebe-se que o Direito Administrativo teve início com esse desejo de deter uma possível escalada autoritária do gestor. No entanto, sob o pretexto de defender os interesses administrativos ou do erário, decidindo com vistas a uma Administração autorreferenciada, pode-se alegar que, em sentido contrário, buscou-se reforçar a sua natureza autoritária, conforme lecionam alguns acerca da origem do Direito Administrativo. Vê-se também o compartilhamento dessa mesma origem no paradigma brasileiro, tendo este ramo do Direito Público originado de uma colonização mediante a qual voltava-se para a exploração de recursos e, consequentemente, adotava o modo patrimonialista, trazido da Coroa Portuguesa[323].

De qualquer modo, é de fácil percepção que a adoção desses primeiros princípios — como o da hierarquia aqui já ventilado —, não são suficientes para garantir uma decisão administrativa justa ou sistematicamente adequada a esse campo epistemológico de estudo. A simples adoção da hierarquia não é satisfatória para que o mérito da decisão seja adequado à solução que requeira o caso concreto. E o zelo com o mérito administrativo é o primeiro passo a ser dado, quando se deseja entregar às partes um resultado com a devida confluência dos interesses envolvidos. O mérito leva em seu cerne o sentido político do ato administrativo, colaborando para a boa função das normas e da boa administração; e a sua essência como procedimento passa por adequar o interesse público em um devido ajuste aos interesses privados[324].

Os controles rígidos, com base na aplicação de uma simples sistematização da hierarquia, não podem, dessa forma, garantir a aplicação da boa solução no Direito Administrativo. Aliás, esses controles rígidos podem até mesmo dificultar o fluxo processual, fazendo com que a solução se torne intempestiva. De outra banda, cabe então recordar que as questões processuais e procedimentais também têm a capacidade de

---

[322] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução.** 3. Ed., Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017, p. 3.
[323] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 17.
[324] FAGUNDES, Miguel Seabra. **Conceito de mérito administrativo.** Revista de Direito Administrativo, n. 23, jan./mar. 1951, p. 2.

influenciar na entrega de um adequado direito material, cujas regras processuais são pensadas para garantir os interesses das partes, sem violar qualquer direito fundamental que assiste a elas.

Esses mecanismos de controle, sejam hierárquicos, legais, procedimentais, processuais ou de outras naturezas precisam atuar conjuntamente, para que possam resultar em qualquer resultado útil no processo. Existe, dessa forma, o peso de se buscar na decisão a consonância com um sistema jurídico adequado, que se verifica no contrabalanceamento entre tempo versus profundidade, ou melhor, transcurso temporal em contraponto com a qualidade do direito material, assegurado dentro de um devido processo legal. Embora advogue alguns no sentido de que o Estado, no exercício das "potestades reguladas", só poderá decidir conforme os ditames da lei[325], haja vista que o fato está legalmente definido de maneira completa e exaustiva, viu-se aqui que as situações fáticas, por vezes, não se amoldam perfeitamente ao texto legal. Desse modo, a procura por uma solução rápida poderá conduzir a uma motivação inadequada ou até mesmo ausente, e, como já veiculado anteriormente, em face de, em regra, existir uma natureza essencial para essa motivação, a sua falta pode conduzir ao desvio de poder[326].

Em algum lugar o direito justo para o caso concreto tem de existir, todavia, diante dos inúmeros percalços que as partes e os julgadores enfrentam, por vezes é tortuoso extrair a melhor solução, principalmente nos casos difíceis, isso porque existem inúmeros fatores externos aos processos que os influenciam. Exemplo do domínio religioso pode ser aventado para fins de aclaramento: Jesus não firmou o dever de discussão se sua mãe foi concebida sem o pecado original; também não aventou que o casamento seria um sinal visível de algo invisível e nem organizou monges ou inquisidores[327], ou seja, são questões debatidas e originadas mediante um olhar externo e interpretativo de sua doutrina. Do mesmo modo, existem elementos extrínsecos à discussão que influenciaram não só as questões procedimentais, mas, também, o juízo acerca do direito material.

---

[325] ENTERRIA, Eduardo Garcia de, FERNANDES, Tomas Ramon. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: RT, 1990, p. 389.

[326] DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo e segurança jurídica**. GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), *In*: Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 10.

[327] VOLTAIRE. **O preço da justiça.** Tradução: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 24.

Atualmente, como uma solução, pode-se defender que a interpretação, por meio da utilização de uma pré-compreensão, partirá do já conhecido anteriormente, analisando o ambiente atual, com um olhar para uma grande ordem de conceitos que então ajudam a decidir de modo a causar o menor grau de ruído no sistema ou, ainda que venha a acarretar algo nesse sentido, seja então para um justo motivo, a exemplo de se buscar evitar qualquer tipo de caos futuro. A Constituição, como centro desse conjunto ferramental a ser articulado para bem decidir, é a boa e devida partida para aquele que lida com a influência de se pronunciar no direito. O neoconstitucionalismo é elemento fundamental atualmente utilizado para ir ao encontro da concepção de um Estado de Direito Constitucional, acompanhado de mecanismos jurídico-processuais que tenham a intenção de oferecer a aplicação normativa e a respectiva garantia para a observação dos direitos fundamentais[328].

O texto normativo, então a ser utilizado no caso concreto, conforme preceitua o neoconstitucionalismo, deve ter a sua interpretação atualizada sob à luz dos preceitos e princípios constitucionais. Acerca de políticas públicas voltadas para servidores públicos, no que diz respeito às parcelas remuneratórias pagas a eles, sejam a título de vencimentos na ativa ou de proventos, tem-se a vantagem de ter um regulamento geral prescrito na própria CF/1988[329], a exemplo do que está posto em seu art. 39, § 1º, o qual traz comandos a serem observados para fixação de vencimentos e demais elementos que a amarração de um sistema remuneratório deverá observar[330]. Esses vencimentos são utilizados para que os agentes prestem efetivamente um serviço público, e, dessa forma, não é possível pensar nesses dois elementos de maneira dissociada. Desse modo, faz-se necessário chamar a atenção de que o modelo de Estado em que se optou por adotar tem

---

[328] CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. **Constitucionalização do direito administrativo e a sindicabilidade do ato discricionário.** Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016, p. 172.

[329] Deve-se definir uma política pública sempre sob à luz da lei; no entanto, nem sempre esta definição estará expressamente no direito positivo, admitindo-se hipóteses de controle que venham a considerar as opções feitas pelo gestor. RODRIGUES, Ricardo Schneider. **O controle de políticas públicas pelos tribunais de contas.** Revista Digital do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v.1 n. 1, 2014:novembro/maio, p. 105.

[330] BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

relações estreitas com a função da Administração e com a delimitação do próprio Direito Administrativo[331].

Os gastos públicos com a remuneração de pessoal vão variar de acordo com esse modelo adotado. É de se pensar que, quando o Estado oferece esses serviços diretamente, os valores brutos com a prestação laboral de serviços públicos irão aumentar, informação que, a bem da verdade, não tem muito valor de rigor científico, haja vista que podem existir situações em que os serviços públicos prestados diretamente pelo Estado tenham maior valor agregado para a sociedade e, para tal constatação, requer-se pesquisa empírica, que extrapola o enfoque aqui delimitado.

Para o momento, é relevante destacar que os preceitos constitucionais então aventados podem facilitar o encontro da melhor solução, ou solução única, para aqueles que advogam nesse sentido. Todavia, é relevante mencionar que, para outros, a solução ótima parte de premissa falsa, qual seja, de que a "verdade absoluta é atingível pela razão humana e pelo Direito[332]". Ainda que não se possa obter uma verdade absoluta mediante o Direito, então oriundo dessa razão humana, julga-se de defesa difícil dizer, de antemão, que não existe nas normas — confeccionadas pelo intérprete—, a solução perfeita para cada caso.

Há situações fáticas que simplesmente se amoldam à lei, sem maiores dificuldades interpretativas, a exemplo da percepção do auxílio-natalidade, então devido a uma servidora em face de nascimento de filho, nos termos do disposto no art. 196, da Lei 8.112/1990[333]. Contudo, quando o fato não se enquadra ao que está prescrito no texto de lei, a solução para o caso concreto torna-se mais dificultosa: seria possível, com fulcro apenas no que disposto nesta norma, o pagamento do mesmo auxílio-natalidade para o servidor ou servidora que venha a adotar um filho? Como seria resolvido um pedido desse,

---

331 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. O serviço público e a constituição brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.

332 FERNANDES, André Dias. **A constitucionalização do Direito Administrativo e o controle judicial do mérito do ato administrativo.** Revista de Informação Legislativa (RIL), Ano 51, número 203, jul./set. 2014, p. 147.

333 BRASIL. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

caso não houvesse qualquer outro dispositivo que implique no pagamento de auxílio-natalidade àquele servidor que venha a adotar um filho?

Inicialmente, é relevante dizer que, no caso concreto acima apresentado, a lei regula o pagamento de auxílio-natalidade; ou seja, existe norma que prescreve o pagamento para essa parcela; o fato questionado é essa própria norma não prever o pagamento de auxílio-natalidade àquele que venha a adotar um filho. Em outro momento desse trabalho, citou-se o auxílio-natalidade sob a perspectiva daquele que poderá recebê-lo, ou seja, em uma situação em que o filho recém-nascido é do servidor, no entanto, a mãe da criança não é cônjuge e nem companheira do servidor público, o que parece contrariar o disposto no art. 196, § 2º, da Lei 8.112/1990, para fins de percepção dessa vantagem. O objeto apresentado agora é outro: concentra-se agora no filho — naturalmente gerado ou aquele oriundo de adoção —, e não mais no genitor ou na genetriz. Desse modo, ao intérprete caberá buscar pelo sentido então transmitido, mediante regras metodológicas, cuja investigação hermenêutica tem o poder de ampliar a intersubjetividade de uma possibilitada compreensão, com o fito de orientar o agir[334].

Nesse caso em particular e também em outros tantos, procurar pela primeira pergunta que se deseja responder é um esforço interpretativo inicial que não pode deixar de ser exercido. Há algo no mundo jurídico que então aproxima o filho gerado pelos próprios pais do filho adotivo? A própria CF/1988 traz a elucidação para a situação fática exibida, razão pela qual aproveita-se para transcrever o § 6º, do art. 227: "os filhos, havidos ou não da relação do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação[335]".

Observando o dispositivo constitucional acima, ainda que a Lei 8.112/1990, em seu artigo 196, não traga qualquer menção sobre a possibilidade de pagamento de auxílio-natalidade originado da adoção de criança pelo servidor ou de cônjuge ou companheiro deste, quando o adotante não detiver a condição de servidor, a própria CF/1988, no dispositivo mencionado no parágrafo anterior, atribui os mesmos direitos e qualificações

---

334 HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia.** Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70 Ltda. 1968, p. 139.

335 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2022.

aos filhos adotivos, razão pela qual julga-se que este dispositivo constitucional serviria de parâmetro para a aplicação da juridicidade, decidindo em favor do adotante, indo para além do que a letra fria do texto legal estabelece.

Aqui reside o primeiro aspecto a ser levantado quando da aproximação entre o princípio da legalidade e o da moralidade: a dificuldade em fixar uma decisão inovadora — para além da lei—, estaria em buscar um método adequado para a interpretação, mas não se uma revisão judicial da lei deveria ou não existir[336]. Desse modo, o indeferimento do pedido de auxílio-natalidade ao servidor que adotou um bebê, com base unicamente no que dispõe o comando da Lei 8.112/1990, poderia até mesmo ser defendido por alguém que venha a alegar apenas tratar-se de uma questão textual, pela completa subsunção do caso ao disposto no texto normativo; no entanto, ao assim proceder, este feriria a Constituição Federal, em descumprimento ao princípio da moralidade, o qual tem o dever de garantir a noção de equidade, quando se confronta o interesse público com o dos administrados[337].

Diante de uma disposição constante na Constituição Federal, cuja interpretação seja moralmente extraída — em um primeiro sentido de equidade em seu aspecto objetivo[338] —, não poderia a própria lei afastar o desejo constitucional. A bem da verdade, uma questão análoga a essa poder-se-ia ser levada ao crivo do Poder Judiciário, mediante o seu controle de constitucionalidade por ofensa direta à Constituição Federal e, dessa maneira, afastá-la do mundo jurídico ou dar a ela uma interpretação que seja considerada assim constitucional. Essa solução levanta questionamento acerca da condição interpretativa da moralidade: quando se leva a norma à apreciação da Corte Constitucional, essa irá decidir, nos casos em que se faça necessário, buscando extrair a moralidade para, então, afastar a legalidade estrita que não se coaduna com o sistema jurídico, principalmente com fundamento nos conceitos virtuosos de justiça e equidade.

---

336 CHESSA, Omar. **La novità delle origini recenti sviluppi del pensiero costituzionale originalista.** Diritto @ Storia: revista Internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana. Anno XIII — 2014, quaderno n. 12 — nuova serie, p. 6.

337 TÁCITO, Caio. **Moralidade Administrativa.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 218: 1-10, out./dez., 1999, p. 2.

338 Maria José Falcón y Tella elucida que, no âmbito de uma argumentação jurídica, o aspecto objetivo da equidade deve ter a seleção dos fatos, a qualificação jurídica e o respeito dos direitos de defesa. FALCÓN Y TELLA, Maria José. **Equidad, derecho, y justicia.** Madrid: Editorial universitária Ramón Areces, 2018, p. 281-282.

No entanto, sabe-se que essas duas virtudes são por vezes conduzidas em caminhos opostos pela doutrina; boa parte dos filósofos, ou a maioria deles como querem alguns, e também a maioria das pessoas, adotam independência entre esses dois conceitos, sendo que instituições imparciais por vezes assumem decisões injustas e, de outra banda, instituições parciais ora adotam decisões justas[339].

As decisões justas e/ou com equidade, nas quais houve realmente profundo debate jurídico em que se conseguiu extrair muito bem essas duas virtudes, e assim produzir a solução mais adequada a resolver o litígio, normalmente não andam separadas dos direitos fundamentais do cidadão, haja vista que boa parte desses princípios constitucionais, então utilizados para a ponderação de princípios no caso concreto, dizem respeito a estes relevantes direitos dos administrados, em caminho a um direito natural, como apresentam alguns. É preciso ressaltar que o positivismo jurídico se firmou quando o direito positivo e direito natural não eram mais considerados direito em um mesmo sentido[340]. Essa moralidade então, capaz de buscar o mais adequado ajuste da discricionariedade administrativa — quando permitida —, está, em seu sentido estrito, centrada na dignidade do ser humano, e, consequentemente, correlaciona-se com a centralidade moral da dignidade do homem e com a centralidade jurídica dos direitos fundamentais[341].

A mencionada dignidade, como ponto central de direitos fundamentais do homem, é mais um elemento a ser observado pelo gestor, principalmente quando vier a enfrentar situações difíceis. No entanto, para interpretar a lei e dar um resultado que opte por perseguir esse desejo de bem decidir com o devido amparo na moralidade, é preciso lembrar que a própria lei tem como um de seus fundamentos a defesa de direito e, ainda, a defesa de direitos do próprio particular, em homenagem a já mencionada segurança jurídica. Não é sem sentido que Locke e Maquiavel defendia ser o Poder Legislativo a mais importante das três funções do Estado, porque é dele que emana a lei[342].

---

339 DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2014, p. 215.

340 BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 26.

341 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 50.

342 SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p. 39.

Ainda nesse caminhar, destaca-se a necessidade de perseguir maior zelo jurídico ao interpretar uma norma, visando afastar o seu sentido literal — quando insuficiente—, para a aplicação em um caso concreto que envolva o princípio da juridicidade: considerando que a norma foi elaborada pelo Poder Legislativo cujos representantes eleitos são aqueles que, em regra, foram escolhidos pela coletividade, é possível imaginar que o presente comando normativo, agora nas mãos do agente que irá decidir, foi produzido respeitando a moralidade. Ademais, se há norma que regulamenta o caso concreto, torna-se delimitado qualquer campo de discricionariedade para a autoridade competente a decidir ou para aquele que fará a análise do caso concreto. A discricionariedade, para fixar uma solução que não se amolda adequadamente aos preceitos de uma interpretação gramatical da norma, apenas será confirmada na análise da situação fática. A discricionariedade que porventura conste de uma lei está situada no campo de uma suposição, que tem a capacidade de dimensioná-la, sendo necessário exame minucioso dos fatos para assim decidir[343].

Existem, no entanto, situações em que a aplicação do princípio da moralidade em um caso concreto, em face de um texto normativo que o regulamenta, parece ser de mais fácil emprego. No entanto, quando se está diante de textos normativos indeterminados, em que se cogita adotar princípios na tomada de decisão, depara-se com questionamentos relacionados à delimitação desses princípios, principalmente quanto àqueles localizados na Constituição Federal de 1988, a exemplo dos princípios da moralidade e da eficiência; supondo que eles realmente sejam uma norma, eles obrigam ou proíbem o quê especificamente[344]?

A situação acima mencionada, diante da abertura do texto normativo que poderia abrigar as mais diversas correntes interpretativas, não pode conduzir a uma capacidade superestimada do agente público, então competente para firmar qualquer entendimento acerca dos fatos, o qual poderia, caso assim fosse entendido, julgar o caso concreto de acordo com os seus valores pessoais, em desrespeito ao sistema jurídico vigente. Tal

---

[343] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num. 8, 2004, p. 24.

[344] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 207.

possibilidade de agir não estaria rigorosamente colocada no âmbito de uma discricionariedade administrativa, mas sim contida em contornos que, em não raros momentos, teria o poder de entregar uma solução com ares autoritários e fora dos limites democráticos. Como ensina parte da doutrina, nem mesmo é a discricionariedade um atributo do próprio ato, mas sim uma possibilidade que detém o agente ou autoridade competente que vai adotar esse ato agir com certa ou relativa margem de discricionariedade[345].

A exacerbação da atuação discricionária faria com que o Direito Administrativo retornasse para um instante temporal em que prevalecia o absolutismo, o qual os franceses buscaram superar com o aprimoramento da sua jurisdição administrativa, em rica elaboração das teorias do desvio de poder e dos motivos determinantes, tendo a primeira dado uma relevante contribuição, no sentido de se avaliar se a autoridade competente que praticou o ato administrativo não agiu para além dos fins que prescrevem a lei e as delimitações de sua competência; já a segunda — a teoria dos motivos determinantes —, permitiu ao Judiciário apreciar a legalidade dos motivos[346], ampliando assim toda a discussão acerca da juridicidade do ato.

No entanto, a bem da verdade de se constatar certa vagueza na conceito de moralidade, é preciso reconhecer que há doutrina a defender que a mencionada lacuna conceitual não dá autoridade para a grande abertura de se decidir, mas sim deve-se aprender-lhe o sentido e, ainda, há aqueles que ensinam ser exatamente esta vagueza uma autorização para aquele que vai tomar uma decisão visando construir, alterar ou extinguir um ato administrativo, em caminho para a adoção de tal discricionariedade, fundamentada em tratamento de conceitos de valor[347].

Considerando todos esses aspectos, infere-se que o agente não dispõe de toda margem de competência para construir um ato como bem entender; caso assim fosse, a autoridade competente para a adoção da decisão estaria substituindo a vontade popular

---

345 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Relatividade da Competência Discricionária**. Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num. 8, 2004, p. 18.

346 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do Direito Administrativo — Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa. Atualidades Jurídicas**: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital).

347 GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade técnica.** Campo Grande/MS: Revista Direito UFMS. Edição Especial. 2015, p. 167.

ou coletiva para construir a norma, mediante delegação jurídica ao Poder Legislativo que, de regra, elabora a norma. E a construção de uma norma para o caso concreto que pareça suprimir em algum grau a legalidade estrita deve então ponderar princípios, quando necessária a substituição da regra, e, entre esses princípios, está o já mencionado princípio da moralidade. No âmbito do Direito Público, é possível imaginar que a moralidade desejada na tomada de decisão é a moralidade pública, a qual, sem dúvida, é de conceito que não possui contornos visivelmente tão delineados, variando de acordo com o espaço e o tempo pelos quais ela é veiculada na sociedade, tornando dificultosa a sua aplicação; devido a isso e, mesmo que fixe a moralidade pública no tempo e no espaço, ainda assim encontram-se desafios para a sua aplicação, em face da ausência de rigor conceitual para tanto[348].

Até mesmo alguns conceitos que são colocados na lei, a pretexto de defender alguma moralidade, não trazem consigo limite bem visível no horizonte, cujo desejo de aplicação por parte do gestor tem o poder de até mesmo constranger a Administração Pública e o administrado, fazendo com que o Poder Judiciário seja chamado a agir no caso concreto[349]. Apenas a título de exemplo deste tipo de nuança no direito, cita-se que, até o ano de 2005, constava dos artigos 215, 216, e 219 do Código Penal a expressão "mulher honesta" nestes dispositivos normativos[350]. Mas o que seria então "mulher honesta"? Tal conceito, contemporaneamente, não se coaduna com qualquer apego a ser defendido na cultura jurídica ocidental, a então justificar a prescrição desse valor em um dispositivo normativo.

É relevante verificar que esse tipo de formulações e de signos é conduzido no interior da própria sociedade, entregue para os representantes eleitos da coletividade que, então, introduzem, modificam ou extinguem essas expressões da norma, conforme caminha a evolução da coletividade universal. Como ensina Luhmann, é desejável evitar

---

348 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **O controle judicial dos atos administrativos.** Revista De Direito Administrativo, 152, 1–15, 1983, p. 1-4. https://doi.org/10.12660/rda.v152.1983.43770, 2014.

349 Como leciona o Professor Carlos Ayres Britto, aos juízes assiste o dever democrático de comunicar bem com os destinatários de uma decisão. BRITTO, Carlos Ayres. **O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988**. *In:* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 162.

350 BRASIL. DECRETO-LEI Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 7 mai. 2022.

formulações e afirmações apontando para conexões entre o Direito e a sociedade, isso porque, ao assim proceder, passa-se a ter uma impressão de que o Direito é algo que se encontra fora da sociedade; a bem da verdade, é preciso dizer que o sistema jurídico possui diferenciações quando inserido dentro do contexto da sociedade, por ter como objetivo a sua própria autorreferenciação, mas, também, objetiva a reprodução da execução do sistema social geral[351].

Essas referências extraídas do sistema social e, consequentemente, interpenetradas nas normas, são desejáveis e necessárias, considerando que a sociedade é fluída, ainda mais contemporaneamente, devido a introdução da pujante e relevante revolução tecnológica e digital. As mencionadas alusões que oferecem implicações no mundo fático apresentam-se mediante signos, então acompanhados de seus significados e significantes, os quais são selecionados, em certa medida, para posteriormente fazerem parte de normas. É relevante dizer que esses valores, a serem extraídos e colocados na lei, devem estar em consonância com tantos outros — isso porque, em um Estado Democrático de Direito, ao se proteger um bem jurídico, não se pode sacrificar em absoluto outro interesse igualmente assegurado[352]—.

Os valores vão sendo produzidos culturalmente e, portanto, sendo selecionados pela própria sociedade, que os filtram para torná-los prevalecentes, como verdadeiros elementos de decisão, que normalmente estão dentro de um conjunto manejado dentro de cada coletividade, fazendo-se lógicos e plenamente observáveis para um povo, mas estranhos para outros — daí a necessidade de entendê-los, quando se deseja uma boa elaboração de uma norma ou o seu ajuste, por meio de uma compreensão adequada. Não menos importante, faz-se necessário mencionar também que a compreensão desses valores abrange o problema da Ética, para a qual detém-se o juízo de que ela parte de uma adaptação ou atualização de valores, então originados do ato de conhecer, tendo origem em uma função do que já se conhece[353].

---

[351] LUHMANN, Niklas. **El Derecho como sistema social**. *In:* GÓMEZ-JARA DÍEZ, Carlos (ed.). Teoría de sistemas y Derecho penal. Fundamentos y possibilidades de aplicación. Granada: Editorial Comares, 2005, p. 72.

[352] MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa: standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, 2015, p. 38.

[353] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 36.

Os mencionados valores, no entanto, quando representados por símbolos, de regra geram mais de um significado. A exemplo, cita-se um programa de computador, conhecido como "software", gênero de outros tantos signos, como jogos de computadores, sistemas operacionais, etc. Cada um desses tem um valor diferente para aquele que o manuseia, e a sua regulamentação vai depender, inicialmente, como cada sociedade lida com ele, nos moldes de jogos considerados violentos — de acordo com um momento no tempo e no espaço, em uma sociedade—. A linguagem atualiza esses signos, normalmente por meio da metáfora, que transcende o conceito de frases consideradas como "boas" ou "corretas", e, ainda, funciona como motor de renovação[354].

Os valores são assim ajustados dinamicamente, cuja velocidade depende de outras tantas interações, a exemplo da correlação entre Administração Pública e particular. Nesses moldes, exemplifica-se com a renovação no modo de agir que se iniciou no final dos anos 90 e, mais firmemente, no começo do século XXI, cuja modificação administrativa passou a veicular a alteração de uma gestão verticalizada — então dominada pelo exercício de autoridade —, para uma outra envolta em um Estado mediador de interesses, e, portanto, que atua em rede com a coletividade, apregoando conduta desejosa de relações horizontais com a sociedade[355].

No entanto, essas relações entre a Administração Pública e o cidadão administrado são permeadas por situações não-lineares e, por vezes, até mesmo incontroláveis, principalmente quando se está diante de fatos econômicos, cujas soluções, por serem buscadas de modo mais veloz possível, ocasionam rupturas junto ao modelo jurídico em vigor, dando origem a decisões que não estão em consonância com as leis ou com a constituição. A concorrência no mercado é capaz de lançar movimentos incompreensíveis pela economia nacional, podendo opor-se entre si certas doutrinas, como concorrência versus monopólio, divisão da posse da terra em contraponto com a doutrina da grande propriedade fundiária e, ainda, a doutrina da liberdade industrial em face da doutrina da

---

354 ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 154.

355 MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. **Administração pública consensual e a arbitragem.** Revista de arbitragem e mediação, v. 9, n. 35, 2012, p. 111.

corporação[356]. Diante dessas constantes oposições, crises econômicas virão, fazendo com que o Estado opte por mudar a sua relação com o cidadão e, também, por alterar a forma e a qualidade de prestação de serviços à coletividade.

A exemplo, pode-se imaginar que, em um cenário de grande pressão econômica e escassez maior de recursos por parte do Estado, categorias de servidores públicos ou de agentes políticos busquem reajustar os seus salários utilizando-se dos mais criativos artifícios, mediante a concepção de parcelas que estão em total dissonância com as normas e com a Constituição Federal. É preciso lembrar que, nesse tema, não se pode permitir que seja criado aumento de remuneração e de parcelas que compõem o vencimento sem lei para tanto, haja vista que existe vedação constitucional para isso, conforme dispõe o art. 37, inciso X, da CF/1988[357].

Percebe-se que questões relacionadas à área de pessoal da Administração Pública são bem analisadas tanto pela Corte Constitucional e/ou pelos órgãos de controle externo, com o olhar voltado para uma legalidade, haja vista que critérios objetivos, sem maiores dificuldades de interpretação teleológica, também contribuem para uma boa governança[358] e para a percepção de organização do sistema jurídico. Cargos e funções públicas, por exemplo, não podem ser criados por regulamentos administrativos, sem qualquer autorização legal. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito, firmando pela necessidade de previsão legal para a transformação de cargos em comissão, criação de funções comissionadas e instituição de gratificações, conforme se encontra no decidido na ADI 1147, publicada em 6/9/2019, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso[359]. O Poder Judiciário tem assim a relevante missão de ajustar para

---

[356] MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Tradução e notas: Jesus Ranieri. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 76.

[357] BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 09 mai. 2022.

[358] Documentos internacionais indicam a superação do conceito meramente "gestionário" de boa governança, focando agora na abordagem de uma compreensão ampla desse conceito, incorporando valores fundamentais do Estado democrático, em observância ao Estado de Direito, protegendo e garantindo os direitos humanos. COSTA, Paulo Nogueira da. **O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais.** Portimão: Jurismat, n. 7, nov. 2015, p. 296.

[359] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.147.** Relator: Luís Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 06 de set. 2019. Disponível em:<http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 09 mai. 2022.

melhor a postura "anátomo-fisiológica" do Direito Administrativo — que consiste em situações em que o indivíduo somente tenha a sua vez nesse campo epistemológico se o próprio Estado o autorizar, o que pode conduzir a uma crença autocrática no exercício da atividade administrativa, favorecendo a Administração[360]—.

O controle externo da Administração Pública tem o instrumental para também colaborar nesse ajuste de situações que desrespeitam as leis e o direito, e essa gama de ferramentas constitucionais a serviço dos tribunais de contas, explícitas e implícitas, necessitam de ser bem administradas. O controle tem o dever de não somente verificar o que de fato ocorreu na Administração Pública, deixando impresso na mente do cidadão que os atos podem e devem ser revisados, mas também tem a missão de usar esta vigilância para ajustar ou procurar corrigir, evitando que problemas semelhantes ocorram no futuro. Extrai-se dessas últimas frases as duas importantes versões do conceito de controle, sendo a primeira a noção de reexame do ato ou da situação jurídica, de origem francesa; e, a outra, refere-se ao poder diretivo acompanhado da vigilância, com poder de predominar uma atividade então programada[361].

Nesse caminho, de modo análogo ao que então decidido pelo STF em parágrafo já mencionado, o TCU, ainda no ano de 2004, firmou decisão no sentido de determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região a observância da legislação (TRT 1ª), ao expedir atos de concessão de direitos e vantagens a magistrados, bem como determinou ainda que O TRT da 1ª Região se abstivesse de criar função comissionada por meio de resolução administrativa e aumento de gratificação em face do exercício de função comissionada, sem legislação que ampare, nos termos que constam do Acórdão 1.810/2004-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Adylson Motta[362].

Todavia, é possível e desejável que essa maneira de decidir procure obter consonância entre o controle externo e o Poder Judiciário, buscando a sua administração em conjunto. Decisões contraditórias por parte dos tribunais de contas, em

---

[360] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 22.

[361] PONDÉ, Lafayette. **Controle dos Atos Administrativos**. Rio de Janeiro, v. 212, Revista de Direito Administrativo, abr./jun, 1998, p. 42.

[362] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.810/2004-TCU- 2ª Câmara**. Relator Adylson Motta. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 16 set. 2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

desentendimento com o que já vem decidindo o Poder Judiciário, principalmente em última instância, aumentam a insegurança jurídica, bem como a judicialização exagerada, reduzindo a capacidade deste Poder para atender a demandas e, consequentemente, fragiliza as relações humanas[363]. A cadeia de decisão deve estar bem azeitada: o administrador deve buscar compreender as leis e o Direito para bem decidir, contando com o apoio do controle interno e, em uma outra camada, do controle externo. Qualquer inovação por parte do órgão ou entidade no campo administrativo necessita de observar a melhor técnica jurídica, fazendo o bom uso da hermenêutica e de regras de interpretação, tendo como consequência a menor quantidade de processos judicializados. O olhar do gestor é então dirigido aos efeitos imediatos das normas, mas também não devem renegar os aspectos retóricos da Constituição Federal, pois, se assim o fizer, estará afastando o grande poder da Constituição ao adentrar no debate de ideias, cujo desejo do legislador constitucional foi o de minimizar os efeitos de que suas opções normativas fossem distorcidas ou transfiguradas[364].

Dito em outras oportunidades, os signos lidos e interpretados na Constituição Federal devem ser apreendidos em busca de imaginar qual seria o melhor significante e, não de outra forma, então encontrar o que seria a moral constitucional para bem decidir o caso concreto na área de pessoal do serviço público. As palavras, por si só, não refletem com precisão o pensamento que se encontra no interno da mente[365]. Devido a isso, para assim proceder, recorre-se a elementos que possam compreender a linguagem e o seu papel na fluidez das relações jurídicas da coletividade, podendo assim extrair o conceito de moralidade naquele espaço e tempo.

Buscar na norma o sentido de moralidade, com o intuito de aferir justeza e, assim, aplicar não apenas a lei em sentido estrito, mas também o direito, é tarefa que o gestor

---

[363] Del Vecchio preconiza o dever de os juristas apreenderem as mais variadas e complexas relações humanas, enquadrando-as em uma regra jurídica, quando possível, ou, senão, contribuir para a formação de uma regra corrente para o caso concreto. DEL VECCHIO, Giorgio. **Evolução e involução no sistema jurídico.** Tradução de Henrique de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Líder, 2005, p. 48.

[364] SUNDFELD, Carlos Ari. **O processo Administrativo e seu Sentido Profundo no Brasil.** *In:* NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 5.

[365] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O formalismo moderado como dogma do processo administrativo.** *In:* NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 102.

deve aperfeiçoar cada vez mais com o tempo, tornando sua técnica interpretativa alinhavada com o sistema jurídico administrativo e jurisdicional, compreendendo ainda os efeitos que a sua decisão poderá infligir no conjunto de direitos de terceiros, fazendo um esforço para se assentar no lugar daquele que receberá a decisão — "como seria bom que quem julga fizesse o exercício de se colocar na pele do outro[366]—, sopesando também o interesse de toda a coletividade, no difícil exercício de ponderar todas as normas que envolvem o caso concreto, e então decidir fundamentando-se na melhor juridicidade. A apreensão desejada da moralidade administrativa — e a sua correspondente utilização em decisões administrativas e de controle externo —, pode ser melhor alcançada com a ampliação do debate em um campo diversificado, atingindo camadas e estratos plurais da sociedade, despertando um outro olhar para a democracia ao fornecer pontos com pretensão de segurança para bem decidir, como será visto no próximo subitem.

1.2.2 O debate democrático como incentivador de participação social na formação de decisões do controle externo

Logo de início, é preciso deixar assente que se partirá do princípio de se estar em um Estado democrático de direito, em que a realidade social[367], consubstanciada na sociedade, mediante os seus representantes, optou por esse regime, e não por qualquer outro. Resta assim que qualquer opção por extrapolar essa premissa provavelmente conduziria a debates infrutíferos para a pesquisa, impedindo a apresentação de respostas para o problema a ser enfrentado nesse momento, qual seja, o de utilizar o debate democrático para a produção de decisão com maior proximidade do sentido de justiça. Nesse primeiro momento, opta-se por não provocar o debate acerca do controle do pensamento em sociedades democráticas, defendido por alguns e defenestrado por outros; parte-se do princípio que uma sociedade pode ser considerada democrática ao

---

366 CUNHA, Paulo Ferreira da. **Comunicação & direito: semiótica, literatura e norma.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p. 103.

367 A realidade social se cruza com a vida jurídica, quando esta revela então aspectos patológicos, ou seja, "violações de normas jurídicas", que faz os indivíduos tomarem consciência da necessidade de então pensarem em leis, códigos, tribunais, etc. MACHADO, J. Baptista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador.** Coimbra: Livraria Almedina, 1983, p. 11.

passo que seus cidadãos nela desenvolvem uma missão significativa, gerindo assuntos públicos[368].

A bem do que se espera, o debate democrático alcança distintos níveis, a depender do país e região cujo olhar é direcionado, tendo as diversas camadas sociais participativas da discussão um nível de alcance maior ou em menor grau de comunicação e influência em decisões relacionadas ao sistema jurídico que, sem dúvida, influenciam na formulação de políticas públicas e, consequentemente, na maneira como essas políticas são escolhidas dentre outras tantas para serem implementadas. O tecido social e as políticas que são desenvolvidas em sua proteção não são pensadas com o intuito de figurar apenas como uma teoria, mas, por evidente, são preceituadas para resolver problemas, de acordo com as necessidades e capacidades de várias articulações políticas, conforme os agentes envolvidos assim conseguem incluir as suas pautas nas agendas. Ademais, percebe-se também que a evolução do debate que reformula as políticas é resultado de uma progressão, cujos diversos elementos vão se agregando no transcurso do tempo, dimensão esta que altera a percepção acerca da substância dos objetos do Direito Administrativo — ou melhor, da "coisa administrativa", com natureza de objetos materiais, móveis e imóveis, como prédios, máquinas e outros utensílios[369]—.

Nessa esteira, é de se perceber que a relação jurídica que surge da necessidade de utilizar a coisa administrativa, na medida do que é legalmente possível, em face da estrutura normativa apresentada pelo Estado, invariavelmente provoca-lhe a adotar distintos regimes. A evolução para um estado do bem-estar social, em várias partes do mundo, surgiu da necessidade que se via naquele momento histórico, após um movimento progressivo que se consubstanciou nessa opção política, ou seja, não nasceu de um exercício autoritário de políticos com viés populista, mas sim, em um caminho fluido, após a adoção de um Estado liberal, no século XIX, que, ao ser incomodado por práticas de lutas de classes mais populares e médias, passou a ter características de um Estado democrático, na primeira metade do século XX e, já na segunda metade do século, em

---

[368] CHOMSKY, Noam. **Miedo a la democracia.** Traductor: Mireia Carol, Barcelona: Editorial Planeta S.A. Crítica (digital), 1991, p. 14.

[369] CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle Jurisdicional do ato administrativo.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984, p. 26-27.

face da luta daquelas mesmas classes, passou a ter natureza predominante de Estado do bem-estar social[370].

Ao percorrer o caminho de evolução do Estado, é possível perceber a importância que o símbolo desenvolveu na interpretação da norma ou, ainda, em sua alteração, mediante a adoção de novo símbolo a ser extraído de um sentido da lei. O entendimento do que é simbólico permite organizar a experiência, construindo-a de modo a produzir informação "pensável e comunicável"[371]. Exemplo paradigmático pode ser mencionado ao se compulsar a Lei de Improbidade Administrativa, agora alterada no auge desse constante questionamento das práticas anteriores do Direito Administrativo, acusadas por alguns de serem autoritárias. A Lei 14.230/2021, ao dar nova redação ao art. 1º, da Lei de Improbidade Administrativa [Lei 8.429/1992], preferiu alterar o léxico anterior para que, em vez de apresentar esse dispositivo como uma punição ao ato de improbidade praticado pelo agente público, o mostrou como um sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa[372].

A ideia de uma eventual presunção de culpa que a Lei de Improbidade Administrativa então trazia consigo em seu texto recebia muitas críticas. Desse modo, agentes envolvidos de alguma forma com essa prescrição normativa conseguiram colocar esse assunto na agenda, para então discuti-lo e, em seguida, modificar pontos até mesmo estruturais dessa lei. Diante de novos signos e, ainda, novos símbolos que serão extraídos do texto normativo, uma novel realidade normativa de aplicação administrativa e jurisdicional irá acontecer. Essa variação será modificada com o tempo e com a capacidade de apreensão desses signos e símbolos. Temas como a aplicação da nova redação do art. 12, *caput*, da Lei de Improbidade [Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021], que agora prescreve que o dano[373] deve ser "efetivo", deverão ter

---

370 KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012, p. 10.

371 ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 220.

372 BRASIL. LEI Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

373 A apuração do dano é de grande relevância para os Tribunais de Contas, haja vista que o julgamento das contas de quem deu origem a prejuízo ao erário é uma das competências tradicionais do controle

novas abordagens quanto às decisões judiciais. As possíveis inconsistências semânticas que constam de uma norma não se concentram em um nível baixo gramatical, mas sim abrangem características semânticas que interessam àqueles que estão diante do texto[374].

A bem da verdade, sem pretensão de aqui discutir a juridicidade da Lei de Improbidade Administrativa, agora considerando essas novas atualizações legislativas em seu texto, pode-se então imaginar que um dos motivos que conduziu a sua alteração consiste de uma pretensão de proteção em face da exigência de uma rápida e precisa atuação decisória do gestor administrativo, diante das novas realidades que se impõem à Administração Pública, o que pode levá-lo a decidir, em algumas ocasiões, de modo que venha a ser questionado administrativamente ou no âmbito do Poder Judiciário e do controle externo financeiro. O movimento mundial em direção de um maior "accountability", ou seja, em direção de se exigir do gestor prestação de contas com responsividade, colocou — ou tentou colocar—, o cidadão como protagonista no que diz respeito à políticas públicas — incluindo a gestão orientada pela lógica do cidadão-cliente na pauta da agenda de reformas administrativas-[375].

Passou-se a coletividade exigir, de um modo geral, uma melhor entrega de bens e serviços por parte da Administração Pública brasileira, promovendo uma maior cobrança do gestor administrativo de pessoal. É fato que esse novo cenário, ao estabelecer o dever de que um denominado "bom gestor" decida cada vez mais de maneira ágil, efetiva e, ainda, com conduta pautada na lei e no Direito, pode nele induzir em suas decisões erros já comentados anteriormente, em face de toda essa multiplicidade de desafios. No início da fundação de um Estado, em razão de um número bem menor de problemas a administrar, é possível imaginar que ele não crie regras com alto poder de regulação das atividades do administrado, como se viu, por exemplo, no início da criação dos Estados

externo. RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Tribunais de contas no Brasil e em Portugal: regime jurídico e o controle de políticas públicas.** Revista jurídica luso-brasileira, ano 4, nº 6, 2018, p. 660.

374 LEVIN, Samuel R. **The Semantics of Metaphor.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1977, p. 320.

375 LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, negociação e accountability: análise preliminar das reformas fiscais no Brasil.** Trabalho Apresentado no Grupo de Políticas Públicas da Anpocs (Gt 14) Anpocs. Caxambu/MG, Outubro de 2002, p. 7.

Unidos[376]. No entanto, passado um tempo, os problemas administrativos se multiplicam, e, após a criação de novas normas, os percalços, de um ponto de vista metafórico, são agora construídos ou alterados sob o manto de novos símbolos linguísticos, como pode ser contemplado nas modificações incluídas na lei de improbidade administrativa.

Destaca-se assim, de início, que o art. 1°, § 3º, da Lei 8.429/1992 [lei de improbidade administrativa], incluído pela Lei 14.230/2021, ao prescrever que deve existir a comprovação de dolo com fim ilícito por parte do agente público, para que ele então possa ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa[377], tem realmente a força de proteger o gestor que cometeu um ilícito descrito nesta lei em razão de um erro por ele cometido, mas que não teve qualquer intenção para tanto, ou seja, um ato meramente culposo, a exemplo de um mero erro de cálculo na folha de pagamento dos servidores.

No entanto, uma outra leitura metafórica pode conduzir em caminho diverso do que foi mencionado no parágrafo anterior. Nessa linha, outros poderiam então interpretar que os signos constantes da norma descrita no parágrafo anterior teriam o condão de produzir um significante totalmente diferente, que, originalmente, tinha o desejo de não incutir o medo na mente do gestor do erário para que possa adotar decisões com agilidade e dentro de uma juridicidade desejada; agora, teria o condão de escamotear as decisões daquele que deseja atuar com má-fé, disfarçando as suas ações com o intuito de ocultar os rastros de uma atitude dolosa. Afinal, quem adota a metáfora por vezes "mente", haja vista que ela tem o condão de distorcer dimensões importantes de uma conversa, a exemplos dos aspectos quantitativos, qualitativos e de relação com o objeto[378].

Essas metáforas ou, para uma melhor compreensão do objeto, essas interpretações, não são apenas veiculadas após receberem influências externas, mas também são construídas dentro de discursos internos de certas comunidades,

---

376 KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives.** California: CQ Press, 2018, p. 85.

377 BRASIL. LEI Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

378 ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 156.

coletividades, órgãos, instituições ou qualquer outro lugar em que haja uma organização estruturada de pessoas, seja para qualquer fim, como trabalho, cooperação ou diversão[379]. Esses códigos internos são semelhantes a estruturas de códigos produzidos dentro de signos de uma língua. Sabe-se que dentro de uma linguagem particular, todos os elementos do léxico pertencem a uma rede de relações e, quando se compara com uma outra língua, não se espera encontrar idênticas redes de relações[380].

Nessa mesma direção caminham os indivíduos que integram organismos, entidades, empresas e outros tantos grupos associativos, os quais têm — utilizando-se aqui também de uma metáfora —, uma própria linguagem comunicativa, cujos signos são interpretados produzindo significantes que são ou que pelo menos deveriam ser entendidos por aqueles que terão a missão de decidir para os seus integrantes. Essa forma de comunicação tem o condão de influenciar até mesmo o desenvolvimento e a adoção de instrumentos de políticas públicas — instrumentos aqui como entidades não humanas, que atribuem sentido e formas às relações, como sistemas de informação, procedimentos, indicadores, formulários, etc.[381]. A dificuldade que se impõe é que outros grupos sociais que não participaram da formulação da pauta de um outro organismo ou entidade conseguem extrair, ao menos em parte, o real desejo que está por trás de uma norma ou uma política pública confeccionada com fins que, por vezes, não se apresentam de modo direto. Os mecanismos de controle jurídico dessas políticas são agora aferidos pelo constitucionalismo, que têm o poder de expor conflitos sociais, que agora não mais podem ser escamoteados sob uma cortina de "uma liberdade individual idealizada[382]".

---

[379] As universidades, por exemplo, são então influenciadas por diversos fatores, como forças tidas por opostas, quais sejam, o controle do Estado e a autonomia universitária, sendo que esta, por serem também constituídas como unidades produtivas, passam também a estarem subordinadas a uma terceira força: a força do mercado. MANO, Margarida, MARQUES, Maria da Conceição da Costa**. Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade**. Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 46 (3), maio/jun., 2012, p. 724.

[380] WIERZBICKA, Anna. **Semantics: Primes and Universals.** New York: Oxford University Press, 1996, p. 15.

[381] PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Introdução**. *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 31.

[382] BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 6.

O Direito e, mais precisamente, a Constituição — cuja maior dificuldade para a alteração do seu texto dá maior estabilidade constitucional[383]—, trazem ferramentas jurídicas que podem e devem ser usadas quando se percebe em leis e normas que há símbolos que desejam, a bem da verdade, desequilibrar a balança entre o interesse público e o particular, principalmente quando se está diante de normas de Direito Administrativo, o qual possui em seu cerne relevante cuidado com a sustentação normativa da coletividade, cuja indisponibilidade do interesse público é uma de suas faces mais preponderante. Evidentemente, percebe-se que até mesmo diante de fatos ilicitamente claros, que ensejam a anulação de um ato da Administração, esta pode encontrar dificuldades para fazê-la, haja vista que, ao proceder a mencionada anulação, faz-se uma pronuncia auto-incriminadora, que, ainda assim, é plenamente desejável, caso o ato não seja convalidável[384].

A metáfora normativa, portanto, quando extraída de conteúdo oriundo de leis e de normas do Direito Administrativo, deve ser compreendida para que não haja interpretações que desviem o interesse público presumido em face das motivações e justificativas que conduziram os debates iniciais e a consequente publicação desses dispositivos normativos. Cita-se, como exemplo em tema de pessoal, possível leitura equivocada do que dispõe o art. 2º, da Lei 8.112/1990, o qual prescreve que "...servidor é a pessoa legalmente investida em cargo público[385]". Uma leitura desatenta — ou até mesmo mal intencionada—, do signo "cargo" poderia ampliar o seu sentido para alcançar diversos significantes, a exemplo de desejar abranger aqueles que foram contratados para trabalhar em sociedades de economia mista e empresas públicas — que, a bem da verdade, exercem empregos públicos—, ou trabalhadores temporários e terceirizados. No entanto, é preciso conceber o sentido no qual a norma está inserida, haja vista que ela

---

383 A consolidação política da constituição, como alerta Manuel Aragón Reyes, reduz a sua submissão aos desígnios volúveis das maiorias políticas daquela situação. p. 314. REYES, Manuel Aragón. **¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformala? Requisitos y limites de la reforma constitucional.** Bogotá: Universidade Externado de Colombia. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, 2015, p. 314.

384 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Anulação de ato administrativo e dever de invalidar.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 202, out./dez. 1995, p. 72.

385 BRASIL. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 17 mai. 2022

institui o Regime Jurídico dos servidores públicos civis da União, e, dessa forma, trata acerca de servidores estatutários e não celetistas.

O exemplo acima citado é singelo, contudo, julga-se que serve para apresentar como o manejo dos signos, principalmente quanto àqueles em que não há campo semântico bem definido no sistema jurídico, pode ser manobrado para dirigir um ato — no caso aqui um ato administrativo de pessoal —, para os fins mais diversos, razão pela qual o intérprete do Direito Público deve estar sempre atento ao contexto no qual se vai decidir, imaginando as possíveis repercussões de sua proposta decisória, com o intuito de que os possíveis significantes que venham a ser produzidos de sua exegese não distorçam o mencionado sistema. É de constatação fácil a existência de regra e de instituição em nosso meio, regendo a sociedade, a qual tem o condão de construir e desconstruir em um avanço envolto pela cultura em pleno fato de interação social[386].

Esses intercâmbios provocam, em algum momento, agitação em um determinado sistema, que, não raras as vezes, levam ainda as suas demandas qualitativas ou de subvenções junto aos sistemas de controle[387] e/ou jurisdicional. As correlações são então sentidas em um ambiente recíproco de contato, e, embora tal afinidade não seja predominantemente linear, é observada com certa frequência por aqueles que dela participam, em um campo de incidência de maior a menor grau, a depender do tempo e do espaço em que se encontram. São manobradas nos denominados "sistemas de contato", cujos participantes, embora cresçam separadamente, mantém entre si uma relação em que se alterna a dependência; em um certo momento, um lado é mais forte, e, após, o outro lado se torna mais preponderante[388].

---

[386] ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984, p. 274.

[387] Quanto ao sistema de controle, cabe esclarecer que a fidelidade de informações relacionadas às subvenções concedidas a entidades depende de uma atuação em conjunto dos órgãos de fiscalização, nos moldes do que ocorre na Espanha, abrangendo a fiscalização conjunta do controle interno, do Tribunal de Contas da Espanha, dos órgãos de controle externo autônomos, e do Tribunal de Contas Europeu, permitindo uma gestão sob o manto da legalidade, da eficácia, da economicidade e da eficiência. VELÁZQUEZ, José Andrés Dorta, LEDESMA, Javier de León. **Gestión y control de las subvenciones públicas de I + D + I em el marco de las Universidades Públicas españolas**. *In:* Revista Española de Control Externo, vol. v, mayo, nº 14, 2003, p. 149.

[388] LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980, p. 65.

Sistemas e subsistemas então se interagem com maior ou menor frequência e em maior ou menor materialidade, a depender, a princípio, das regras e das normas que os regulamentam. Contudo, é de fácil percepção — principalmente nas operações que envolvem despesa de pessoal do serviço público—, que não é a norma que revelará os pressupostos originários dessa correlação, mas sim a necessidade que surgiu de situações fáticas. Nesse sentido, diante da dinâmica dos problemas administrativos diários, regular essas situações se faz assim tão necessário e imediato que, por vezes, há uma profusão de atos administrativos, então editados pelo Poder Executivo, que possuem força normativa para regrar a vida de empresas, dos cidadãos e do próprio Estado[389].

A necessidade de regulamentação aparece diante do desejo de que seja oferecida segurança jurídica às relações sociais e os seus subsequentes desafios de interações, normalmente presentes em fatos concretos com força para alcançar maior complexidade. Esses desafios surgem exatamente em face de nossas próprias características como seres humanos, a exemplo da combinação de escassez de recursos e altruísmo limitado, capacidade limitada de processamento de informação e de sociabilidade parcial — problemas estes que podem ser ilustrados por meio da teoria dos jogos, a qual revela existir situações em que se elege uma ação de modo a depender da ação dos demais membros do grupo, conforme as ações que se espera que os outros realizem[390].

Como exemplo de interações que geram incômodos sociais, cita-se a escassez de determinado produto essencial, normalmente de interesse de toda a coletividade, com poder de impulsionar o Poder Executivo para apresentar projeto de lei, visando regulamentar alguma área do setor produtivo ou mirando incentivos fiscais. Todavia, pode-se perceber que, caso o mencionado projeto vire norma, os recursos que serão empregados para o cumprimento da novel lei irão deixar de proteger algum outro objeto que poderia constar do orçamento público, com poder de causar, consequentemente, insatisfação em grupos específicos da sociedade. Esse recorte, dirigido à identificação das opções normativas, principalmente o que envolve escolhas orçamentárias e financeiras,

---

[389] ROSENFIELD, Denis Lerrer. **Manipulação e Insegurança Jurídica.** GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), In: Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 30.

[390] MORESO, José Juan, VILAJOSANA, Josep Maria. **Introducción a la teoria del derecho.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales, S.A, 2004, p. 34.

abrange sem dúvida ações de políticas públicas de pessoal do serviço público. É preciso esclarecer que não se preceitua que qualquer análise de políticas públicas antecede um excerto da esfera política, com o intuito de enaltecer atividades específicas e colocando outras à parte — extrato da doutrina leciona o dever de buscar ver o que se tornou o cerne dessa esfera política, qual seja, a implementação das políticas públicas[391]—.

Distintamente, mas não menos relevante, é quando a visão dessas mencionadas interações se afasta um pouco mais das ações de políticas públicas, caminhando para as relações privadas, distanciando da força pública. Importante ressaltar tal distinção, haja vista que a "força pública", conforme art. 12 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, é aquela necessária à manutenção da ordem, a ser fruída por todos, e não apenas para uma utilidade particular[392].

Nesse sentido, é também de mais fácil percepção entender que essas correlações, quando abrangem interesses predominantemente particulares, quase sempre podem ser resolvidas pelos próprios indivíduos interessados, a exemplo de comunidades que vivem mais isoladas e em economia de subsistência, cujas relações de simples escambo podem atender a necessidade de famílias locais específicas. Todavia, deixa-se assente que, pelo menos para o Direito, principalmente para o Direito Público, essas formas de interações particulares mais singelas não são tão parametrizadas, como realmente não devem ser, haja vista que, caso assim o fosse, o Estado estaria adentrando indevidamente na esfera restrita da individualidade humana. O que realmente importa para fins do Direito é que, após o advento da Revolução Industrial, direitos econômicos e sociais, a exemplo de direitos individuais e políticos, então ingressaram na Constituição[393], colocando o cidadão em um outro degrau de paridade com o Estado, com proteção a direitos não exclusivos da maioria.

Para Habermas, as máximas de idoneidade atribuídas a cada indivíduo, tomadas como princípios fixados por uma legislação universal, deverão ser por ele cominados aos

---

391 MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Traduzido por: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002, p. 10.

392 TÁCITO, Caio. **O Princípio de Legalidade: Ponto e Contraponto. Revista de Direito Administrativo**. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1996, Rio de Janeiro, 206, p. 2.

393 TÁCITO, Caio. **Proteção dos Direitos Fundamentais. Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 194: 1-5, out./dez., 1993, p. 2.

outros indivíduos — as regras reconhecidas universalmente pelo indivíduo também devem ser assim reconhecidas por todos os outros[394]—. A partir desses princípios, que, nessa linha, faz-se necessário o reconhecimento por todos que as relações jurídicas praticadas por esses particulares são capazes de encontrar decisões mais equilibradas para as próprias partes, e, consequentemente, com menor participação do Estado. E, ainda para Habermas, o princípio do discurso, como pedra fundamental da democracia, traz consigo pré-compreensão de distribuição igualitária comunicacional entre os indivíduos, formando um novo contrato social[395], que, a bem da verdade, tem o potencial de melhor parametrizar essas correlações particulares.

Já para o Direito Público, que contém essência dirigida a utilizar, criar, restringir e modificar essa denominada "força pública", as inter-relações com os cidadãos são normalmente controladas em maior proximidade pelo Estado, principalmente em face da indisponibilidade do interesse público — e de outros tantos princípios inculcados nas normas e na mente do gestor que decide—, cuja abertura de espaços para a negociação entre os interesses privados e os interesses do erário é mais bem delineada, com menores oportunidades para acordos diante de suas funções públicas, em face de relações monitoradas por garantias de direitos fundamentais[396]. Quando essas funções são ampliadas, as restrições são mais perceptíveis ainda. A mencionada ampliação faz surgir instrumentos contratuais que conduzem e condicionam o exercício dessas funções públicas[397]. Com esse cenário, o equilíbrio entre as relações que envolvem o erário e o cidadão é redimensionado, voltando-se para decisões que, na maioria das vezes, pode privilegiar a Administração Pública.

Caso a própria Administração seja a prestadora direta de serviços públicos — aqui em sentido *lato sensu*—, deverá então observar regras próprias para prestá-los, com forte

---

394 HABERMAS, Jürgen. **Técnica e ciência como ideologia.** Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70 Ltda. 1968, p. 21.

395 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 57.

396 É bem sabido que as situações que envolvem direitos fundamentais por vezes se transformam em problemas, principalmente quando se busca a concretização e efetividade desses direitos, com capacidade de dividir, de maneira consistente e duradoura, a própria opinião pública. NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático.** Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 9.

397 GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 8. Ed. São Paulo: Malheiros, p. 92.

controle dessas funções públicas, como a realização de concurso público, a exemplo dos agentes públicos que pertencem às categorias que trabalham na segurança pública, diplomacia, regulação e fiscalização. Quanto ao aspecto de prestação desse serviço, o cidadão pode até ter a capacidade de provocar a ação do Estado para agir, a exemplo do preenchimento de um boletim de ocorrência; contudo, não pode, em regra, sugerir a forma pela qual a Administração Pública irá proceder, a exemplo da maneira de como uma equipe policial consumirá despesa de pessoal para realizar uma investigação, originada do conhecimento do crime relatado em um boletim de ocorrência, preenchido pelo servidor ao tomar a oitiva do cidadão, ou como ocorrerá a instrução de um processo de fiscalização, no âmbito de uma unidade técnica de um Tribunal de Contas, após este receber uma denúncia que envolve prejuízo ao erário. E, mesmo que esses serviços públicos não sejam prestados diretamente pela própria Administração, eles estarão submetidos normalmente à concessão ou permissão, nos termos do art. 175, da Constituição Federal de 1988[398], os quais também se submetem a mecanismos de controle.

Esses serviços públicos recebem inúmeras denominações na doutrina, a exemplo de: serviço universal, serviço de interesse econômico geral, entre outros; e, existem até mesmo alguns autores a lecionarem que, no panorama europeu, a noção de serviço público teria desaparecido. Todavia, outros demonstram ainda, apesar das diversas nomenclaturas utilizadas nas normas e na doutrina, que os setores protegidos são os mesmos, e as intervenções públicas neles realizadas ainda guardam grande importância, pois permitem considerar elementos ignorados pelo mercado[399]. Como se observa na prática, em momentos em que o Estado se vê menos presente, pelas mais distintas razões, a criação de outros instrumentos de intervenção, o aperfeiçoamento e até mesmo a extinção deles, indubitavelmente, infligem mudanças nas relações jurídicas e políticas

---

[398] BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 21 mai. 2022.

[399] MEDAUAR, Odete. **Nova crise do serviço público.** *In:* Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva. GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (org.). São Paulo: Malheiros, 2003, p. 535.

entre Estado e sociedade, quando, por vezes, faz-se necessária a atuação do Poder Judiciário[400].

O desejo por economia de recursos impulsiona o Estado rumo à criação de outros mecanismos visando garantir esse intuito, a exemplo de normas que se dispõem, em certa medida, a resguardar o erário. Nesse sentido, cita-se a Lei de Concessão de Medidas Cautelares [Lei 8.437/1992], a qual, em seu art. 3º[401], versa acerca do reexame necessário interposto em face de sentença em processo de cautelar que concede ou outorga adição de vencimentos ou de reclassificação funcional, sendo que esse reexame necessário tem efeito suspensivo, impedindo assim a sua execução imediata.

É nesse caminho que marcham as normas regulamentares dos vencimentos dos agentes públicos e os seus respectivos direitos remuneratórios. A comparação entre os institutos que regulam os vencimentos dos agentes públicos com dispositivos da CLT, principalmente acerca das formas de tratamento da remuneração de trabalhadores da iniciativa privada, sempre vai acontecer, mesmo que ainda indiretamente, principalmente quando se está diante de situações complexas, não previstas no texto normativo, nos moldes de inúmeras situações de direito intertemporal. Entretanto, o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo — que no Brasil de certo modo sempre ocorreu, essencialmente a partir da Constituição de 1934, que já continha normas acerca de servidores públicos, entre outras[402] —, também ajuda a encontrar solução para grande parte dos problemas jurídicos complexos.

---

[400] O Poder Judiciário, em uma organização dos Poderes em que se encontram separados, é o "menos perigoso para os direitos políticos da Constituição", com menor possibilidade de infringi-los. De certa forma, o Judiciário não tem, de forma estrita, "força nem vontade, mas tão-somente julgamento". HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787-1788: edição integral**. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993, p. 479.

[401] BRASIL. LEI Nº 8.437, de 30 de junho de 1992. **Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm>. Acesso em: 21 mai. 2022.

[402] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do Direito Administrativo — Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital), p. 4.

O tratamento distinto dado ao gasto público é previsto em norma e também pela própria Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, cita-se o art. 37, § 5º da CF[403], cujo teor indica a imprescritibilidade das respectivas ações de ressarcimento ao erário, em que pese o enorme debate jurídico acerca da aplicação desse dispositivo, que, nesse momento, deixa-se de adentrar quanto ao seu mérito. Porém, de qualquer modo, a preocupação com o gasto público há de ser levada em consideração em um estado democrático de direito, por ser dificultoso imaginar que este se oriente apenas pelas escolhas da maioria, cujos gastos oriundos de recursos públicos sejam voltados majoritariamente ao enriquecimento particular, sem o devido retorno para a coletividade. No entanto, mesmo possuindo mecanismos de correção, não se pode imaginar que o estado democrático de direito seja capaz de eliminar por completo os conflitos.

Administrar bem as desavenças, além de ser essencialmente necessário, é o modo pelo qual as sociedades buscam alcançar estabilização social e, consequentemente, ajustar o seu sistema jurídico, bem como, em alguma medida, aumentar o grau de segurança jurídica. As sociedades se estruturam e os grupos que nelas estão, a exemplo das organizações sociais, assumem diversas frentes; no entanto, as que pretendem atingir estabilidade, não podem se embrenhar em uma guerra contra todos, haja vista que, em sociedades cuja estrutura possua direito de defesa jamais devem avançar o "limiar de complexidade diminuta", mas sim devem procurar atingir uma centralização maior de decisões acerca da coação física[404].

No campo de despesas públicas, voltadas para a remuneração de agentes públicos, é fácil observar a grande complexidade que nele se alargam os mais distintos combates: no Brasil, são inúmeras carreiras, umas mais próximas das atividades reconhecidamente necessárias a serem desenvolvidas diretamente pela Administração Pública as quais, pelos mais diversos motivos, naturalmente têm alcance político diferenciado e de maior abrangência em face das demais carreiras; ainda, outras dificuldades relacionadas a cargos e carreiras podem ser percebidas, a exemplo de

---

[403] BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 mai. 2022.

[404] LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Revisão: Tércio Sampaio Ferraz Jr. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1980, p. 86.

estruturas de trabalho em graus assimétricos, percepção de suas atribuições não tão claras para boa parte da população e, não menos importante, o próprio olhar da Administração a ser dirigido para todas essas categorias de agentes públicos, que envolvem, por vezes, direcionamentos políticos que se alternam com o tempo.

Nada impede, portanto, que se busque um serviço público livre de maiores mazelas e de disputas que nada venham a acrescentar ao interesse geral, com a perseguição incansável pela prestação de melhores serviços, de modo tempestivo, sendo este o novo mote da utilização dos recursos do erário. Ainda que alguns classifique tal objetivo como utópico, essa busca por qualidade, por arroubo temporário do conceito do marxismo heterodoxo de Karl Mannheim e Ernst Bloch, terá o potencial de fomentar o desejo por mudanças sociais, em uma alternativa à forma de organização político-jurídica real[405].

Outros tantos temas e problemas desafiam o serviço público e as despesas de pessoal, a exemplo do papel da mulher na conquista de um cargo público, bem como no seu avanço na carreira dentro deste setor. A bem da verdade, a relevância da mulher na sociedade trouxe à tona a necessidade de diversas sociedades mundo afora enfrentarem situações que antes eram em parte ignoradas pela coletividade, a exemplo da violência e da "divisão sexual do trabalho". Aqui, faz-se de interesse esta última, cujo estudo se destacou como expoente a França, em um movimento que tornou clara essa opressão específica em face da massa de trabalho feminino, por vezes executada gratuitamente e de modo invisível, sempre em nome da "natureza, do amor e do dever materno[406]". A exclusão de questões de família como esta, para fora da sociedade civil, ocorreu em face de que a estrutura liberal não se preocupou que a vida doméstica fosse organizada de acordo com princípios de igualdade, mostrando desinteresse em se questionar a divisão sexual do trabalho[407].

No serviço público brasileiro, é de se pensar que, em face da existência da regra salutar e reluzente de acesso aos cargos públicos mediante a realização de concurso, o

---

[405] MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **Utopias, distopias e o jogo da criação de mundos.** Belo Horizonte: Revista UFMG, V. 24, N. 1 e 2, jan/dez, 2017, p. 43.

[406] HIRATA, Helena, KERGOAT, Danièle. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho.** Tradução: Fátima Murad. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set/dez, 2007, p. 597.

[407] KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea.** Tradução: Luís Carlos Borges. Revisão da tradução: Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 324-325.

alcance de tão nobre função se dá de maneira mais democrática. No entanto, é fácil perceber que a mulher no Brasil, em face de inúmeros outros afazeres extras quando comparada ao homem, vai encontrar maiores obstáculos para a conquista do cargo público. A percepção ainda na década de 80 acerca do então número menor de mulheres em todos os grupos ocupacionais na Administração Pública fez com que se desse início a um movimento de mulheres em expansão, a questionar essa denominada "evolução natural" e a complacência com esta situação pulsante desigual[408], que não mais merece qualquer guarida em nosso Estado Democrático de Direito.

Outras distinções afligem o alcance democrático aos cargos públicos por parte de grupos no Brasil, a exemplo de pessoas oriundas das classes da população que mais carecem, como pessoas com deficiência, negros, pardos, índios, etc. A escolha de concepções para lidar com o debate e criação e implementação de normas é importante como ponto de partida para a solução de problemas, avançando, quando necessário, para além da literalidade do texto normativo. Nesse sentido, para Habermas, enquanto a concepção liberal faz com que a ordem jurídica tenha como ideal permitir a decisão para cada caso particular, definindo quais direitos cabem a cada cidadão, de outra banda, para a concepção republicana, a ordem jurídica, baseada em um respeito mútuo, tem como objetivo ao mesmo tempo possibilitar e garantir a integridade que vise uma convivência em privilégio de igualdade de direitos e de autonomia[409].

Deve-se partir das premissas de que toda pessoa merece igual consideração e respeito e, ao aceitá-las, vê-se a necessidade da adoção da natureza cooperativa das comunidades humanas[410], nas quais o agente público também está inserido. Do conceito acima, julga-se possível defender a utilização de um debate democrático acerca de deferimentos legais de direitos e de vantagens destinadas aos servidores públicos que parta, pelo menos de início, sob um viés da concepção republicana, nos moldes do que foi aventado anteriormente. Isso porque o respeito mútuo, a ser considerado como elemento

---

[408] BARROSO, Carmem Lúcia de Melo. **As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil.** Brasília: Revista do Serviço Público, jan/mar 2015, p. 153.

[409] HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. Universidade de Valência, 1991, p. 41.

[410] COUSO, Javier A. **Indigencia, inequidad y democracia: las limitaciones del argumento libertário**. *In:* SABA, Roberto. Derecho y pobreza. 1ª ed. Ciudad Autônoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006, p. 34.

pacificador e gerador de segurança jurídica em uma sociedade com características tão desiguais em todos os aspectos socioculturais de um País, tende melhor, de início, partir pela busca de igualdade de direitos, na proporção em que não se busque desigualar injustificadamente os indivíduos; nesse sentido, as parcelas concedidas aos servidores públicos devem corresponder, entre outros aspectos, à natureza, ao grau de responsabilidade e ao nível de complexidade de cada atividade em uma carreira, como já bem prescreve o art. 39, da CF/1988[411], haja vista que, do contrário, o sistema remuneratório público será um elemento que promoverá mais desigualdades diretas e indiretas na coletividade, disparidades que, sem dúvida, colocarão o próprio cidadão em antagonismo com o agente público, deturpando o próprio sentido intrínseco de tão nobre função do Estado, por simples falta de empatia entre as partes envolvidas.

O debate democrático, ao desejar levá-lo ao limite de uma efetiva construção normativa, calibrada por um poder soberano[412] e então dirigido pela Constituição Federal — capaz de produzir verdadeira pacificação e transformação social—, torna-se mais complexo, ou, melhor dizendo, embora sempre tenha sido intricado, a necessidade agora de se considerar uma grande abordagem de temas que devam sopesar os reflexos programáticos resta-se realmente incontestável, caso se busque criar uma coletividade com práticas mais justas. Assuntos como feminismo, igualdade étnica e acesso aos recursos por parte da população mais carente faz parte do discurso político contemporâneo, cujos temas repetem-se diariamente nos noticiários, ora a defendê-los, ora a criticá-los. A crise geral contemporânea na qual se insere o Brasil, apresenta contradições em cada nível e instâncias político-econômicas, e não se fixam em seus próprios espaços, mas em um desenvolvimento delas em seus distintos níveis e tempo[413]. A dinâmica da sociedade exige assim a superação de novos desafios, questionando o

---

411 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 mai. 2022.

412 Originariamente, no constitucionalismo moderno, estabeleceu-se um dilema quanto a este "poder soberano", pelo qual Hobbes deveria dele sair, dilema que consistia no fato de que este mesmo poder soberano, ainda que assim o seja, é artificial, haja vista que baseou-se na vontade suficientemente forte dos indivíduos, mas que, ao mesmo tempo, não poderia se por em oposição ao soberano, com o fito de preservar a integridade desse poder. FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucion de la antigüedad a nuestros días.** Traducción: Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001, p. 79.

413 BELLO, Enzo, CAPELA, Gustavo, KELLER, Renato José. **Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re) articulação da hegemonia.** Rio de Janeiro: Revista Direito e Praxis, Vol. 12, N. 3, 2021, p. 1651.

alcance das normas anteriormente postas, no sentido de julgar se o cerne delas é dotado de alguma justeza.

Coloca-se em xeque nesse momento a reprodução do eurocentrismo imoderado, em que grande parte de estudiosos da condição latino-americana, em movimento mais fortemente percebido a partir da década de 90, propõem contemporaneamente um modelo que busque uma gramática jurídica voltada para a "descolonialidade", com alteração do léxico como estratégia de inovação e desgarramento das grandes tradições epistemológicas europeias/estadunidenses, estas como fontes originárias de pensamentos e expressões, o que já pode ser visto na constitucionalização de direitos realizadas em países como Bolívia e Equador[414].

É nesse sentido que o avanço do debate democrático necessita impulsionar a interpretação das normas, estimulando e exigindo novos rumos a serem observados e considerados no Direito Administrativo, que não há mais de se quedar inerte. O fiscal da despesa pública, a decidir em um processo de controle externo que envolva parcelas remuneratórias, terá de se equilibrar juridicamente ao deliberar, visando se manter em consonância decisória com os interesses coletivos, além de não infringir a dignidade da pessoa humana. A defesa com o olhar voltado apenas para a economia do erário tem o poder de ofender o agente público em sua própria dignidade. Esta dignidade se baseia em uma consciência e vivência do próprio ser que, ao desconsiderar o próximo, acaba por extirpar a si próprio[415].

E, como percebido até aqui, é possível imaginar que a ampliação do debate, em um ambiente democrático, terá o potencial de minimizar os efeitos de uma possível decisão deletéria para um maior número de membros da sociedade, ainda que difícil defender a ausência de conflito no âmbito do Direito mediante o simples consenso. Interessante assim ressaltar a relação existente entre direitos fundamentais e democracia, e, um dos modos de visão de encarar esta afinidade é pelo "modo de visão ingênuo", então apresentado por Alexy, o qual consiste basicamente no fato de se considerar que direitos

---

[414] BELLO, Enzo. **O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano.** Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTCD), Unisino, doi: 10.4013/rechtd.2015.71.05, 2015, p. 52-59.

[415] SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 212, abr./jun, 1998, p. 90.

fundamentais e democracia são algo bom e que, devido a isso, não poderiam colidir; no entanto, essa é uma visão bastante gentil para ser verdadeira em sua plenitude, sendo que o seu ponto de partida, em que somente haveria conflito entre o bom e o mau — e não no interior do que é bom—, é falso[416]. Dois ou mais direitos dentro de um debate democrático podem estar inseridos facilmente dentro de um contexto em que, a princípio, qualquer escolha seria justa.

Todavia, quando se ouve e se considera os argumentos de um maior número de membros da coletividade e agentes credenciados e especialistas de um determinado assunto, tem-se que a norma a ser produzida nesse cenário dialético venha a ganhar um potencial maior de legitimidade e de propriedade. Os pressupostos político-estruturais de uma decisão que se faça democrática há de buscar qualidade que se insere no marco do exercício político, com orientação e legitimação material que possam parecer como dirigidas e derivadas da vontade do povo[417].

O titular do controle externo no Brasil é o Poder Legislativo; porém, nunca é demais recordar que essa importante missão é exercida com o auxílio dos Tribunais de Contas — o qual, mesmo que seja um órgão de natureza administrativa, para a maior parte da doutrina[418] —, tem papel de relevância na interpretação das normas, como será visto no decorrer da pesquisa. A titularidade para legislar e fiscalizar, concentrada em regra em um mesmo Poder, tem razão de ser, pois pode-se facilmente presumir que, em face de toda a discussão anterior à publicação da maior parte das normas ter ocorrido no âmbito do Poder Legislativo, quando ainda da tramitação do projeto de lei, faz dele ainda o mais legitimado para o acompanhamento da norma. E é nesse sentido que deve ser assentada a missão dos tribunais de contas, ao confrontar os casos concretos de fiscalização da despesa pública em face dos comandos da lei: os tribunais de contas têm colaborado para o avanço normativo ou até mesmo infralegal das normas, acompanhando o avanço da

---

[416] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional**. Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217: 55-66, p. 59-60, jul./set. 1999, p. 65.

[417] BÖCKENFÖRD, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia.** Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Madri: Editorial Trotta. 1993, p. 107.

[418] LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Entre Lei e Constituição: a administração pública e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 260, 2012, p. 139.

sociedade. O próximo capítulo trará essa análise da estrutura normativa de algumas leis que impactam o controle da despesa pública de pessoal, com um olhar voltado para uma possível atuação inovadora dos tribunais de contas.

CAPÍTULO II
APLICAÇÃO DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS EM DECISÕES DO CONTROLE FINANCEIRO INOVADOR

Em boa parte do capítulo anterior, foram apresentados princípios do Direito Público e, particularmente, princípios do Direito Administrativo, relacionados com os meandros do direito material e também do direito processual administrativo, haja vista que, nesse campo epistemológico, existem regras dirigidas a toda coletividade que não podem ser menosprezadas por aquele que vai deliberar, essencialmente diante das situações em que a norma positivada não consegue alcançar as soluções para a situação fática, seja por ausência de previsão legal, seja por evolução da própria sociedade — a exemplo de parcelas que são concedidas a servidores em razão do estado civil ou condições de família-; princípios próprios precisam ser observados, buscando perfectibilizar o sistema jurídico, em ponderação aos direitos do servidor público e à preservação dos recursos parcos do erário, então castigado por práticas por vezes não democráticas e não republicanas.

Não se pode olvidar que é o Poder Judiciário quem irá decidir com força jurisdicional, em definitividade. Por outro lado, principalmente quando o assunto é parcelas remuneratórias no âmbito do serviço público, é fácil perceber que, haja vista que quem vai tomar o primeiro contato com a norma é a própria Administração Pública, é o agente desta então responsável por analisar o fato concreto, procurando por qual norma que nele melhor deve incidir, a exemplo da avaliação de critérios para o pagamento de gratificações, adicionais e indenizações e, ainda, da aplicação das não simplórias regras de aposentadorias e pensões no serviço público, as quais, em face do direito intertemporal envolvido, bem como diante de situações particulares de cada servidor, requerem, por vezes, uma constante revisão, até mesmo porque um erro no cálculo que passe despercebido tem efeito atuarial, propagando-se no tempo, durante todo o transcurso do pagamento da aposentadoria e de um eventual benefício de pensão.

É nesse sentido que será desenvolvido o próximo capítulo, apresentando situações em que a norma poderá sofrer evolução em função direta ou indireta da atuação da administração, do controle interno e da atuação dos tribunais de contas, atuação esta por

vezes criticadas, tanto pelos usuários do serviço público como também por agentes da própria administração pública que, inconformados com as decisões que lhes são entregues, acabam por dar início a algum tipo de reforma no campo das normas, a exemplo da provocação iniciada por associações e sindicatos, os quais têm a capacidade de conduzir o debate jurídico a um outro nível de visibilidade por parte do Poder Judiciário. Seja como for, a prioridade aqui é apresentar esse avanço normativo em face de impulsionamento inicial por parte de pedidos dirigidos à Administração Pública e, posteriormente, analisado de alguma forma pelo controle externo, dentro das competências dos tribunais de contas, com a subsequente modificação do juízo de normas em correlação com o influxo de determinações também adotadas no âmbito do Poder Judiciário.

2.1 Atualizações normativas como contributo para solução de litígios para além da legalidade estrita

Boa parte da distinção que ocorre entre o regime remuneratório do trabalhador da inciativa privada em face daquele que se encontra na condição de servidor público consiste em face do regime deste último, previsto em certa medida na Constituição Federal/1988 e regulamentado em lei do ente federal em que o trabalhador do Estado exerce as suas funções, ou seja, um regime estatutário regulamentador de seus direitos e deveres, e, principalmente para fins dessa pesquisa, daqueles referentes as suas parcelas remuneratórias e de proventos.

Algumas implicações relevantes surgem desse fato. Ainda que o trabalhador da iniciativa privada tenha suas próprias normas regulamentadas em medida pela Consolidação das Leis do Trabalho [CLT], algumas dessas regras aplicadas a esses trabalhadores não estatutários podem ser acordadas e/ou flexibilizadas junto ao seu próprio empregador, responsável por imprimir até mesmo vantagens mais favoráveis daquelas então previstas na CLT; além disso, faz-se relevante lembrar que acordos e convenções coletivas também têm a função de alterar aspectos dessa relação jurídica.

Agora, para os servidores públicos, as regras de direitos e de deveres, bem como aquelas de origem remuneratórias, possuem regramento específico e são fixadas na constituição e na lei — por vezes sofrem algum tipo de regulamentação por decreto—,

sendo que, na prática, não resta muito conteúdo a ser manobrado pelo gestor, visando administrar situações ligadas à remuneração de seus subordinados diretamente, ao alvedrio da norma. As condutas dos gestores também são, em grande parte, controladas por normativos, os quais imprimem o dever de obediência. Todavia, mesmo que essas regras estejam disciplinadas em lei, é de se observar a atuação do erário na interpretação dessas regras e, consequentemente, também por parte do controle externo no âmbito dos tribunais de contas, essencialmente junto àqueles casos complexos, que requerem grande cuidado, seja pelo risco, materialidade ou interesse público envolvidos na questão.

2.1.1 Normas contemporâneas como paradigmas aplicados aos proventos oriundos da inatividade no serviço público

A fluidez das relações privadas é constante e intensa, fazendo nascer a necessidade de atualização normativa de maneira recorrente, buscando assim que a constituição e a lei de um país realmente reflitam os desejos da sociedade[419], ou, na maior parte dos casos, dos grupos políticos que a representam. Exemplo dessas alterações legislativas que refletem nas relações particulares é o Código Civil, o qual sofre alteração com certa recorrência. Nesse sentido, menciona-se a Lei 14.309/2022[420], a qual, alterando alguns dispositivos do Código Civil, versou acerca de permissão de reuniões e deliberações virtuais, a serem realizadas pelas organizações da sociedade civil e, ainda, pelos condomínios edilícios, com o fito de manter a possibilidade de sessão permanente das assembleias condominiais, em face das condições pandêmicas experimentadas naquela ocasião.

---

[419] A exemplo do que se verá no transcurso desse trabalho, o fato de os parlamentares representarem o desejo da maioria — ao menos formalmente—, isso não quer dizer que a minoria restará alheia ao sistema jurídico, principalmente no que diz respeito à defesa desses direitos pelos tribunais constitucionais, a exemplo do que se observa há tempos na Alemanha, cujo Tribunal Constitucional Federal vem protegendo coletivos conhecidos como "minoria social", os quais exercem seus direitos em face de posições majoritárias antagônicas. MARTOS, José Antonio Montilla. **La crítica a la protección de las minorias em alemania.** Revista de estúdios políticos, nº 106, 1999, p. 111-112.

[420] BRASIL. LEI Nº 14.309, de 8 de março de 2022. **Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para permitir a realização de reuniões e deliberações virtuais pelas organizações da sociedade civil, assim como pelos condomínios edilícios, e para possibilitar a sessão permanente das assembleias condominiais.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14309.htm>. Acesso em: 30 mai. 2022.

A ideia advinda dessa necessidade de constante mutação da lei civil vem da concepção de que o direito privado deve ser produzido entre partes que administram um sentido igual em sua demanda, fixada no interior de um grupo ou ainda de um único cidadão, sem ser aventado qualquer juízo de interesse superior entre elas. A isso, dá-se o nome de justiça comutativa[421]. Nesse campo, as leis devem normalmente assegurar a liberdade do indivíduo — essa liberdade em sentido liberal e kantiano, associando os direitos fundamentais ao valor de liberdade, em conjunto com a conduta de um indivíduo que busque a sua autodeterminação, sem que sofra qualquer constrição por parte do Estado[422].

No entanto, ainda que se possa visualizar contemporaneamente uma participação maior dos particulares e de suas instituições na relação com o erário, é de intricada defesa imaginar algo nesse mesmo caminho junto à Administração Pública. As regras e princípios do Direito Administrativo impõem um zelo no trato dos objetos e serviços de natureza pública, a serem disponibilizados ao particular e à respectiva coletividade e, quando se trata de deveres e de direitos de servidores, principalmente aqueles que dão origem à percepção de parcelas remuneratórias, viu-se até agora o importante vínculo que relaciona a previsão constitucional desses vencimentos, a serem fixados por lei, com estatura constitucional e legal, conforme colocado no âmbito federal, mediante o disposto no art. 40, da Lei 8.112/1990[423].

Por evidente, as questões iniciais que discorrem acerca de desavenças de direitos remuneratórios perante o erário e seus servidores públicos são tratadas em um procedimento ou processo administrativo. Em situações que guardam complexidade, os fatos normalmente são enfrentados no âmbito processual, em que são ouvidas várias partes, entre elas, o próprio servidor e, não raramente, perpassam por várias sessões dentro do serviço público, as quais guardam competência e expertise sobre o tema. Neste

---

421 HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado.** Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 467.

422 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 52.

423 BRASIL. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 31 mai. 2022.

procedimento, há o envolvimento da Administração Pública, que se debruça em um objeto consubstanciado em um ato da Administração; portanto, assume caráter administrativo, com a finalidade de "preparar e exteriorizar a prática de um ato ou a respectiva execução[424]".

É bom indicar, para os fins desta pesquisa, a diferença entre o mérito sob à luz do processo civil, em que se avalia as questões de fundo meramente processual e o mérito administrativo, que, para alguns, é um elemento de natureza não essencial e não constante, sendo apenas eventual e restrito; em casos de competência vinculada, em que o administrador apenas deveria atuar conforme um motivo único e predeterminado, não haveria de se falar em mérito administrativo[425].

Os problemas que se apresentam ao gestor competente para decidir no âmbito do processo administrativo, no que diz respeito ao pagamento de parcelas remuneratórias aos agentes públicos, trazem consigo dificuldades tanto de cunho de mérito, sob à luz do aspecto material, mas também de caráter processual; exemplo desses desafios é quando se concedeu ao servidor público alguma vantagem fundamentada em norma não mais vigente — seja por ter sido revogada por uma outra norma, seja por interpretação do comando normativo em face de princípios constitucionais—; e, também, há questões processuais em que as decisões foram adotadas sem a observação de contraditório e ampla defesa por parte da administração. A não concessão de contraditório e ampla defesa à parte normalmente impulsiona a prorrogar o litígio. De outra banda, chamar a parte ao processo permite a sua efetiva participação e, consequentemente, reduz o conflito, em face de enfraquecer o confronto, produzindo um sentimento de conformação ante o produto oriundo da criação do poder[426].

O debate no campo do processo administrativo ganha novas cores quando comparado aos ramos do direito privado. No âmbito do processo administrativo, uma das partes é aquela que irá decidir, ou seja, o próprio Estado. Nesse sentido, quanto maior o envolvimento de terceiros interessados na elaboração da decisão, que realmente

---

424 AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de Direito Administrativo.** Vol. I. Coimbra: Almedina, 1993, p. 267.

425 FAGUNDES, Miguel Seabra. **Conceito de mérito administrativo.** Revista de Direito Administrativo, n.23, jan./mar. 1951, p. 6.

426 MARTINS, Ricardo Marcondes. **O conceito científico de processo administrativo**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 235: 321-381, jan./mar, 2004, p. 329.

consigam colocar as suas perspectivas, provocando verdadeira reflexão por parte da Administração acerca de vários aspectos consequenciais do futuro ato decisório, mais firme este será mantido como verdadeiro paradigma a ser manuseado em outras decisões em casos análogos, e, consequentemente, gerará maior segurança jurídica; consequentemente, protegerá direitos individuais, ainda que isso possa parecer paradoxal para alguns[427]. São nesses diálogos que vários aspectos para além da norma são conduzidos até a mente dos atores envolvidos na decisão, como fatores econômicos, sociais, culturais, políticos, e, porque não, também morais. Uma moralidade positiva, por vezes, consegue ser mais eficaz que o direito positivo.[428]

A abertura da discussão passa ainda pelo aspecto de, obrigatoriamente, conhecer a visão de diversos agentes, órgãos e entidades, principalmente aqueles que experimentaram ou estão lidando com problemas semelhantes em determinado órgão da Administração. Um problema referente a uma determinada gratificação pode já ter sido debatido em algum outro Poder daquele ente, e o conhecimento desses fatos, por vezes carreados aos autos por outros interessados no processo, ajudam a procurar a melhor solução para o caso concreto. É preciso ainda destacar que o problema levado ao gestor naquele momento também já pode ter sido judicializado, até mesmo com emissão de decisão jurisdicional de efeito vinculante. Essa é a razão pela qual ocorreu a primeira alteração na Lei 9.784/1999, promovida pela Lei 11.417/2006[429], criando, no § 3º, do art. 56 daquela norma, o dever de a autoridade prolatora da decisão impugnada, em sede de recurso, caso não a reconsidere, explicitar as razões da aplicabilidade ou da inaplicabilidade da súmula que o recorrente alegou ter sido violada, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior.

---

[427] Os direitos individuais visam proteger certos valores que se traduzem em uma noção de limites, os quais cercam o indivíduo em face de invasões arbitrárias de outros indivíduos; dentre esses valores, encontra-se a segurança jurídica. TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito.** São Paulo: Landy, 2003, p. 84.

[428] LAPORTA, Francisco. **Entre el derecho y la moral.** México-DF: Distribuciones Fontamara, S.A., 1993, p. 17.

[429] BRASIL. LEI Nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. **Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm#art8>. Acesso em: 01 jun. 2022.

Observa-se que essa norma, em uma primeira leitura, parece ter até mesmo conteúdo jurídico redundante, diante da conhecida obrigatoriedade de observação da súmula vinculante por parte da Administração, quando decidir os casos que lhes são levados a sua mesa. No entanto, é importante refletir acerca do que teria impulsionado o surgimento desta regra. A Lei 11.417/2006 surgiu para regulamentar o art. 103-A, da CF/1988, visando disciplinar a edição, revisão e cancelamento de súmula vinculante.

Dessa feita, ao dar origem ao § 3º, do art. 56 da Lei 9.784/1999, aquela lei, a bem da verdade, criou obrigação para que o gestor administrativo, ao decidir acerca de recurso cujo um dos argumentos de defesa tenha se baseado em súmula vinculante, venha a refletir de modo mais detido sobre a aplicabilidade ou não deste paradigma no caso concreto, possibilitando manter dessa forma a unidade do sistema jurídico e as condições valorativas vigentes, e, consequentemente, diminuir a necessidade de judicialização em face de decisões mal fundamentadas no âmbito administrativo[430]. Assim como nosso rosto, que se transmuta mediante o passar dos anos, a experiência histórica inserida dentro do caminhar do tempo modifica a condição humana, e, consequentemente, os valores que impulsionam a lei[431].

A lei aqui tem essa condição de ser elemento impulsionador, utilizando-se do seu poder imperativo simbólico, dando força ao signo — mediante uma forma transformada, que alcança legitimidade em outras formas de poder, transmutando diferentes espécies de capital em capital simbólico[432]—. Ainda que se tenha conhecimento da necessidade cogente da observação da súmula vinculante por parte do administrador do erário competente para decidir, a lei o lança em direção aos termos desse verbete, sendo que ele terá de motivar o seu ato, justificando-se pela aplicabilidade ou não da súmula. Vê-se

---

[430] A súmula vinculante prestigia a defesa da jurisdição constitucional. Ao mesmo tempo que a interpretação, então voltada para a observação dos princípios constitucionais, tem o poder de ampliar o debate democrático, revela também as fronteiras do tema em discussão, pelo fato de apresentar os limites de aplicação do princípio da maioria, o qual preconiza que "toda a Constituição se traduz, por definição, numa limitação do princípio da maioria". MOREIRA, Vital. **Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: Legitimidade e Limites da Justiça Constitucional.** *In:* Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional, Colóquio no 10º aniversário do Tribunal Constitucional, Coimbra: Coimbra Editora, 1995. Disponível em: http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030212.html. Acesso em: 19 mai. 2023.

[431] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo.** RDP 84, p. 37.

[432] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 15.

então que esse dispositivo da Lei 9.784/1999 [§ 3º, do art. 56 da Lei 9.784/1999] mantém congruência com outro de seu artigo, qual seja, o inciso V, art. 50[433], o qual determina que os atos administrativos devem ser motivados, quando decidam recursos administrativos. Claramente, nota-se uma intenção normativa de limitar eventual discricionariedade da autoridade competente para decidir. O Direito Administrativo, em um ambiente democrático, faz-se carente de motivação — afinal, "todo ato administrativo discricionário é digno de uma motivação idônea[434]"—.

É adequado para esse momento mencionar o transcurso temporal em que se imprimiu a primeira mudança na Lei 9.784/1999, mediante a já citada lei 11.417/2006, ou seja, passaram-se cerca de 7 anos entre a publicação daquela norma que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal e esta última norma. A comparação com o Código de Processo Civil fornece indícios desta discrepância: no outro ano, logo após a publicação do CPC/2015, já foram promovidas mudanças, em face da Lei 13.256/2016[435].

Simplificadamente, percebe-se que a relação entre particulares e os litígios que dela surgem são por vezes rotineiros e tateáveis; ademais, é bem menos complicado buscar diretamente aquele com o qual se tem uma determinada obrigação e procurá-lo espontaneamente para resolvê-lo, mediante acordos e negociações, o que, de regra, não acontece quando, em um litígio, a outra parte é o Estado. É de se destacar ainda a posição do legislador — que por vezes procura, mediante a criação de leis, posicionar-se em face de valores[436]—, haja vista que este, quando cria norma regulamentadora das relações civis, o faz, em regra, posicionando-se em face de valores mais restritos a certos interesses privados em um conjunto de coisas, a exemplo da categorização de objetos e de estados, a definir o que é ou não fungível ou infungível, bens móveis e imóveis, formalização de casamento, união estável, etc.

---

[433] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 02 jun. 2022.

[434] SILVA, Mário Henrique Malaquias. **O princípio da proporcionalidade como limitador da discricionariedade administrativa.** Londrina: Revista de Direito Público, v. 5, n. 1, abr., 2010, p. 247.

[435] BRASIL. LEI Nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13256.htm#art2>. Acesso em: 03 jun. 2022.

[436] NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 34.

Já os valores a serem perseguidos pela Administração Pública, ao mesmo tempo que sofrem diversos tipos de controles, possuem tessitura por vezes bem abrangentes, a exemplo de ter o gestor de se posicionar acerca do que é ou não interesse público, interesse coletivo, moralidade, transparência, emprego de arrecadação de impostos, a quem o direito público deverá oferecer maior proteção, etc. Todas essas decisões devem ser adotadas sempre com a mira em limites da discricionariedade legislativa[437], que pode ser substancial, quando o Poder Legislativo não proíbe e nem permite e, ainda, em termos de uma discricionariedade epistêmica: em que o Poder Legislativo determina, em casos de incertezas, ou que as normas constitucionais ordenam ou proíbem[438]. A discricionariedade administrativa vem assim para promover adequação às escolhas do administrador à aventada supremacia do princípio da legalidade[439]- este último princípio já bem ponderado até o momento nessa pesquisa—.

Na área de pessoal do serviço público, assim como em qualquer outro campo epistemológico do Direito, é possível existir normas que, embora mantenham em seu diploma o texto original, não possuem mais o alcance cogente, em razão de outras normas que disciplinam a matéria. Exemplo desse fenômeno é que prescreve o art. 21, da Lei 8.112/1990[440], o qual preceitua que a estabilidade do servidor público se perfectibiliza ao completar dois anos de efetivo exercício. É de amplo conhecimento o fato de esse dispositivo não possuir mais eficácia junto ao agente público, haja vista que a Emenda Constitucional 19/1998[441] alterou o transcurso temporal para que o servidor atinja a

---

[437] Quando esse limite vier a ser extrapolado pela Administração Pública, o juiz ou tribunal poderá, caso provocado, exercer o controle — funcionará então como um órgão de decisão atuando como um terceiro imparcial, fixando para o caso concreto um juízo escorreito, e então excluindo quaisquer desordens de interpretação—. A. Castanheira Neves. **O actual problema metodológico da realização do Direito**, In Digesta. Coimbra: Coimbra Editora, vol. 2º, 1995, p. 275.

[438] ALEXY, Robert, et al. **Derechos sociales y ponderación**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 2ª Ed. 2009, p. 78.

[439] JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. E-book. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 253.

[440] BRASIL. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 04 jun. 2022.

[441] BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art6>. Acesso em: 04 jun. 2022.

estabilidade, conforme consta do seu art. 6º, modificando a redação do art. 41, da CF/1988, passando então a estabilidade a ser alcançada após três anos de efetivo exercício por parte do servidor.

No entanto, ainda que bem difundido esse conhecimento acerca da alteração do transcurso temporal de efetivo exercício para fins de alcance da estabilidade, a indagação do porquê de tal modificação ajuda a desenvolver raciocínios interpretativos que tem a capacidade de auxiliar a decidir e motivar litígios complexos da área de pessoal. Nesse caso específico, é de se notar que a mesma Emenda Constitucional 19/1998, que alterou o art. 41, da CF/1988, para fazer constar que o tempo para se alcançar a estabilidade será de 3 anos — e não mais 2 como constava anteriormente—, é a mesma emenda que acrescentou, no *caput* do art. 37, da CF/1988, a eficiência entre os princípios explícitos da Administração Pública. Como quer alguns, tal alteração fez-se para combater críticas sistêmicas da sociedade quanto à máquina pública, a exemplo de corrupção, qualidade ruim de serviços públicos, nepotismo, salários exorbitantes e, essencialmente, a estabilidade do servidor público como uma mordomia[442].

Desse modo, é fácil apreender que, na época da alteração desse dispositivo da Constituição Federal de 1988, modificando a estabilidade para três anos em vez de dois, tornando o dispositivo da Lei 8.112/1990 sem alcance, a percepção acerca deste instituto pelos representantes da sociedade era de que um tempo menor para se alcançar esse direito conferiria certa "mordomia" ao servidor público, possibilitando a alteração desse dispositivo constitucional, em virtude de flagrante transformação de valores sociais, modificando o direito[443]. É de se recordar que a economia brasileira apresentava resultados que apontavam que a participação das remunerações no PIB vinha se reduzindo até o ano 2000, em período estendido ainda até o ano de 2004, o que penalizou os trabalhadores[444].

---

[442] FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 220, abr./jun. 2000, p. 166.

[443] A decisão do direito, em um Estado democrático de direito, também deve ser democrática, ou seja, "é um direito democraticamente decidido". MARTOS, José Antonio Montilla. **Pensar en federal, actuando en federal**. Universidad de Granada. Revista Española de Derecho Constitucional, 106, enero-abril (2016), p. 541.

[444] BRASIL. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018, p. 15.

Depreende-se assim que a economia teve papel sem igual para impulsionar essas mudanças na Constituição, proporcionando alterações nas normas da Administração Pública e nas normas previdenciárias, pois as distinções existentes entre os trabalhadores celetistas e os trabalhadores estatutários provavelmente começaram a incomodar grupos da coletividade, que, do mesmo modo, passaram a exigir respostas do Parlamento. A bem da verdade, no início dos anos 90, pressões por mudanças se intensificaram, tanto é assim que a primeira sinalização para a futura alteração do regime previdenciário dos servidores públicos, alterando a sua natureza de premiação para adquirir a natureza contributiva, foi a Emenda Constitucional 3/1993[445], fazendo constar no art. 40, da CF/1988 o § 6º, dispondo que as aposentadorias e pensões seriam então custeadas com recursos provenientes não somente da União, mas também das contribuições dos servidores públicos federais. Posteriormente, a exemplo do que já vinha ocorrendo na Argentina, Chile e Peru, o Brasil incentivou o seu sistema previdenciário a buscar complementos na capitalização e nos mercados de capitais — nos moldes da criação do Regime de Previdência Complementar para os servidores estatutários —. No entanto, notou-se a dificuldade desses novos regimes em isolá-los das influências externas, capazes de deteriorá-los[446].

O equilíbrio a ser perquirido nessas alterações normativas, seja por meio de modificações legislativas formais, seja mediante a aplicação de regras interpretativas e hermenêuticas, deve sempre estar na mente ora do legislador ordinário, ora da autoridade competente para decidir. Deve-se lembrar que a ideologia fundamentada na prática de atos baseados apenas na técnica, em vez da utilização da política, ou seja, de uma suposta superioridade do ato praticado baseado apenas na primeira em detrimento da segunda, foi capaz de dar origem a práticas autoritárias centrais do governo militar, que teve de procurar legitimidade para essas mazelas imperiosas em oligarquias regionais, o que

---

[445] BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 3, de 17 de março de 1993. **Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 05 jun. 2022.

[446] BELTRÃO, Kaizo Iwakami, et al. **Revolução na previdência: Argentina, Chile, Peru, Brasil.** Tradução: Tânia Marques Cardoso e Paulo Castanheira. São Paulo: Geração Editorial, 1998, p. 263.

levou, ao final da administração castrense, ao fracasso de não se conseguir minimante direcionar a ação de algumas estatais[447].

A alteração da norma é algo salutar, sem a qual não se pode imaginar uma coletividade que consiga administrar os seus problemas e litígios com base no Direito, haja vista que uma mesma norma escrita para uma relação jurídica, ou que mire uma situação fática de anos atrás, permaneça imóvel e inalcançável; isso, porque as desavenças sem dúvida mudam, considerando que boa parte delas originam-se de situações ou de coisas que sequer existiam quando da elaboração dessas normas, a exemplo da possibilidade e da popularização de reuniões remotas, que facilitam a vida laboral, tanto no âmbito das relações trabalhistas como também das relações estatutárias; no entanto, também fazem surgir outros questionamentos acerca dessas ferramentas, a exemplo da necessidade de decidir quem será o responsável pelos meios adequados para que o trabalhador faça uso desses recursos tecnológicos, bem como fatos oriundos do tempo de trabalho remoto, exigindo maior ductilidade do princípio da legalidade. As transformações do Estado de Direito impulsionaram o desenvolvimento do princípio da legalidade, que não mais segue o rigoroso formalismo originário do positivismo jurídico[448].

Daí, vê-se a necessidade premente de que as leis e as normas se atualizem, para então promover ajustes no regime jurídico dos servidores públicos, bem como em seus respectivos regimes previdenciários, oferecendo um ponto de partida mais seguro para solucionar esses novos problemas. As interpretações e a utilização da hermenêutica no âmbito do Poder Judiciário também são mais que necessárias, haja vista que promove o desejado equilíbrio entre os Poderes; no entanto, quando este Poder realiza a revisão de atos da administração, sob à luz de seu conteúdo, bem como das características técnicas que definiram a sua utilização, o Judiciário acaba por se tornar "árbitro da ação administrativa[449]".

---

[447] ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira.** PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (organizadores), *In:* Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 44.

[448] CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart, OLIVEIRA, Vitória Cristina. **Constitucionalização do Direito Administrativo e a Sindicabilidade do Ato Discricionário**. Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016, p. 177.

[449] CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípio da Legalidade e Desvio de Poder**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013, p. 151.

Por evidente, em face dos inúmeros questionamentos que o Direito sofre contemporaneamente — principalmente acerca da ideia de que a Administração Pública possuiria dominação incontestável junto ao administrado, estando visivelmente em posição de superioridade a este[450] —, sendo instigado pelos mais diversos campos epistemológicos, não é tarefa fácil decidir nem mesmo quando há lei disciplinando acerca de um tema específico, haja vista que o caso concreto, principalmente em matéria de pessoal, oferece riqueza de detalhes que quase sempre o distingue dos outros, como se vê no ingresso de servidores em períodos com regras previdenciárias distintas; servidores originários de outros entes, que podem ou não incorporar vantagens em face do regime de destino e características de local de trabalho diferentes de colegas que estão na mesma carreira, entre outras tantas características singulares do agente público.

Normas e leis do processo administrativo precisam então ser aplicadas com cautela por aquele que faz a análise dos textos normativos e/ou tem a competência administrativa para decidir acerca de despesa de pessoal — haja vista que o processo foi impulsionado pelo desejo de outorgar pacificação, visando combater a "ferida ulcerosa" que se sente no tecido da comunidade estatal diante de litígios[451]. Quando se trata de regime previdenciário no âmbito do serviço público, o zelo ainda é maior, porque o controle externo — destinatário final do ato de aposentação do servidor público—, submete-se a regramento processual próprio, devendo também ser levado em consideração o momento em que a o ato decisório será expedido. Relevante destacar também que, no campo das decisões dos tribunais de contas, vige o princípio da independência das instâncias, em que uma decisão de outro Poder não vincula a respectiva corte de contas, podendo concorrer condenações simultâneas nas distintas esferas criminal, cível e administrativa, nos termos do que é informado no Sumário do Acórdão 127/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes[452].

---

[450] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado**. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 467.

[451] TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil**. Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 94.

[452] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 127/2022-TCU-Plenário**. Relator: Augusto Nardes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

Como modelo dessa aplicação distinta, sabe-se que o art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, dispõe que a norma administrativa deve ser interpretada da melhor forma que venha a alcançar o fim público, no entanto, o mesmo dispositivo veda que seja aplicada nova interpretação. Todavia, no âmbito da análise da legalidade do ato de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, executada pelos tribunais de contas, esse juízo não é sempre válido — fazendo-se presente o conflito dialético entre segurança jurídica e justiça[453]—, considerando que tanto o Supremo Tribunal Federal bem como o TCU entendem que o mencionado ato é complexo, e somente se aperfeiçoa com o respectivo registro pelo tribunal de contas, nos termos do que pode ser visualizado no Acórdão 2.703/2022-TCU-1ª Câmara[454], de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, entre outras tantas decisões desta Corte de Controle Externo que caminham no mesmo sentido. O fato de este mencionado ato ser considerado ato complexo, tanto pelo STF como pelo TCU, traz ainda outros complicadores, a exemplo do prazo a ser observado pelos tribunais de contas para registrarem esses atos.

A mencionada atribuição constitucional imposta aos tribunais de contas, conforme art. 71, inciso III, da CF/1988, no sentido de apreciar a legalidade dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro foi assim inserida neste símbolo, cujo modo simbólico pode conduzir a diversos significantes. Esse modo simbólico constata-se junto a um procedimento de "uso do texto", a ser então aplicado a qualquer tipo de signo[455]. A primeira colocação que aqui se chama a atenção é quanto aos efeitos desta apreciação. Não se pretende e nem se considera adequado adentrar quanto as nuanças jurídicas de ser tal ato verdadeiramente complexo ou não, mas, para os fins necessários desta pesquisa, aceita-se o ato como tal, até mesmo pelo fato de ser o juízo do STF que deverá prevalecer na entidade ou no órgão por "declarar" o servidor inicialmente aposentado.

---

[453] J. Baptista Machado ensina que a segurança, embora seja uma das exigências feitas pelo Direito, ela representa um escalão inferior — quando comparada à justiça —, mas está ligada às necessidades práticas e "às urgências da vida". MACHADO, J. Baptista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador**. Coimbra: Livraria Almedina, 1983, p. 55-56.

[454] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.703/2022-TCU-1ª Câmara**. Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

[455] NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 22.

O ato, caso não registrado, poderá ser escoimado das irregularidades, mediante a emissão de um novo pela autoridade administrativa, extirpando a eventual ilicitude, submetendo-o novamente para fins de registro do tribunal de contas. Propõe-se então o seguinte: se aos tribunais de contas assiste o dever de apreciar a legalidade do ato como mencionado, e, consequentemente, a legalidade está relacionada ao Direito, pode-se concluir que qualquer prazo decadencial apenas poderia correr após o registro do ato por parte do órgão de contas. Este é um possível significante para esta missão constitucional, cujo texto da CF/1988 não atribui prazo para que as cortes de contas nacionais exerçam este papel. É apenas uma defensável interpretação para se extrair uma razão do conteúdo daquelas palavras, restaurando a substância da norma, embora se saiba que, mesmo no Direito, as palavras se revestem invariavelmente de certa imprecisão[456].

Todavia, como apontamos até aqui, o texto normativo, quando questionado em face da constituição, é interpretado com definitividade por aquele que detém a competência para fixar o Direito com este atributo, sendo que quem apreende esta atribuição em nosso País é o Supremo Tribunal Federal — por vezes em defesa dos direitos das minorias, sejam elas voluntárias ou involuntárias[457]—, atuando de modo contramajoritário. No entanto, neste caminhar, nem sempre há um direto afastamento do texto normativo por parte do STF, mas sim a formação de novo modelo. Nesse sentido, mesmo não estando assim previsto na Constituição Federal, o STF, no RE 636553[458], julgado em 19/2/2020, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, firmou entendimento que, passados 5 anos da chegada do processo ao tribunal de contas, sem que o ato ainda tenha sido registrado, o TCU deverá proceder ao registro tácito dos atos de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, ainda que nesses casos seja inaplicável a decadência do art. 54, da Lei 9.784/1999, mas em razão de ir ao encontro dos princípios da confiança legítima e da segurança jurídica.

---

456 BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 28.

457 DAL PASSO, Fabrizio. **Storia e diritti delle minoranze: storia e diritti delle minoranze**, 2005, p. 3.

458 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 636.553.** Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 08 de mai. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 09 jun. 2022.

A segurança jurídica, nesses casos, tem sido usada como um elemento lógico para solução de litígios dessa natureza, não se pretendendo aqui discutir qualquer juridicidade acerca da decisão supracitada da egrégia Corte Constitucional. No entanto, pode-se observar nesse caso que a segurança jurídica é utilizada em um contexto de uma lógica particular no sentido kantiano — cujo conteúdo detém as regras para se pensar corretamente acerca de determinado objeto[459]—, sendo que o objeto aqui no caso é ato de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, o qual, adotando o juízo prescrito pelo STF, é um ato complexo, dividido assim em dois tempos, sendo um inicial e outro final, mas que, desde o primeiro, já produz efeitos.

A bem do contexto, o emprego de "segurança jurídica" pode assumir significante de alcance indeterminado ou impreciso. Em casos de dúvidas acerca de subsunção de situações fáticas em cláusulas de conteúdo geral ou, ainda, em subsunção de casos a conceitos jurídicos indeterminados, quem decidirá com definitividade deverá ser o Poder Judiciário[460]. É nesse sentido que se percebe a decisão acerca do registro tácito adotada pelo STF, sendo que, mesmo diante da lacuna constitucional quanto à fixação de prazo para o exercício desta atribuição dos tribunais de contas, resolveu a Corte Constitucional preencher essa ausência normativa, fixando um lapso temporal para tanto.

A interpretação também é frequentemente feita no âmbito dos tribunais de contas, que podem ampliar juízos jurisdicionais adotados anteriormente, ainda que, evidentemente, sem o poder de dizer o direito com definitividade. Desse modo, chamando a atenção para esse aspecto voltado para interpretações do direito no âmbito do controle externo, nota-se que a decisão do STF mencionada anteriormente, embora tenha tratado de fixação de tempo para que os tribunais de contas realizem o registro de ato de aposentadoria, reforma e pensão, nada mencionou acerca de atos de admissão. Dessa maneira surge a indagação: é possível aplicar a norma criada pelo STF nos autos do RE 636553, para fins de alcançar e fixar prazo para o registro dos atos de admissão, considerando que o STF não abordou em sua tese essa categoria de ato? A resposta,

---

[459] KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. Tradução e notas: Fernando Costa Mattos. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 100.

[460] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p. 45.

novamente, não deve ser admitida de início como sendo tão simplória, por considerar o caráter prático do fato, o qual realmente existe no mundo real. Isso, porque normas contraditórias entre si podem pertencer a um mesmo sistema, além do que, na vida comum, atribui-se as inferências práticas validade igual às inferências teóricas[461].

A Segunda Câmara do TCU, mediante o Acórdão 5.851/2021, de relatoria do Ministro-Substituto André de Carvalho, aplicou para o registro de atos de admissão a Tese Nº 445 de Repercussão Geral no STF, ou seja, a mesma do RE 636553[462], apondo para este tipo de ato o mesmo entendimento quanto ao registro tácito para os atos de aposentadoria, reforma e pensão. Compulsando o Voto do citado Ministro-Substituto, é de se notar que nele não houve a apresentação de distinção jurídica entre os atos de aposentadoria, reforma e pensão e o ato de admissão aqui discutido, para fins de aplicação da Tese 445 do STF; porém, houve transcrição no Voto deste verbete, bem como o subsequente embasamento da argumentação no princípio da segurança jurídica e da confiança legítima. A constitucionalidade do princípio da segurança jurídica é tema controvertido na doutrina, todavia, Celso Antônio Bandeira de Mello destaca que, por vezes, a segurança jurídica foi defendida na Constituição Federal e, se não é o princípio mais relevante entre todos os outros princípios gerais do Direito, de fato, seria um dos mais importantes[463].

Inclina-se para a relevante questão que surge do caso concreto aqui exibido: a segurança jurídica — reconhecida como um proeminente princípio geral do Direito—, deve ter o mesmo alcance para ambas as situações jurídicas apresentadas, ou seja, deve ser aplicada igualmente para fins de atos de aposentadoria, reforma e pensão e também para atos de admissão no serviço público? É preciso, logo de início, entender que o tempo tem função relevante não só no Direito, mas também em outros campos epistemológicos, como a Economia. Desse modo, o que há de comum em todas as correntes filosófico-

---

461 ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito — Teorias da Argumentação Jurídica**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. Ed., São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda. Madri/España: Centro de Estudios Constitucionales. 2003, p. 31.

462 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 5.851/2021-TCU-2ª Câmara**. Relator: André de Carvalho. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

463 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes Temas de Direito Administrativo**. São Paulo Malheiros, 2009, p. 169.

jurídicas é o que indica que o Direito não é um sistema absoluto e sempre válido de normas do dever ser, identificando-se somente com a lei positiva[464]. O aspecto econômico há ainda de ser considerado: quanto mais um agente público percebe um valor, pago em razão de sua relação jurídico-estatutária com o Estado, maior se torna a confiança legítima, no sentido de que a respectiva quantia lhe é plenamente de direito.

Inicialmente, cabe assim salientar diante do aspecto temporal que envolve esses dois momentos: o primeiro, referente ao ato de aposentadoria, reforma e pensão, o qual se relaciona com a inativação das atividades do servidor ou da concessão de pensão ao seu beneficiário, fato que ocorre após anos de prestação de atividade laboral do agente público junto ao seu órgão e a entidade; o outro, o ato de admissão do servidor, que é originado quando da entrada do agente no serviço público; nesse sentido, é fácil perceber a diferença temporal entre esses dois momentos; e, se é o tempo um elemento que dá início à aplicação da segurança jurídica, é dificultoso defender que esse artefato não seja considerado em uma interpretação do texto jurídico. A interpretação precisa partir dessa pré-compreensão da necessidade de que há um contexto anterior a ser considerado no processo de construção, devendo a expectativa antecedente adaptar-se ou retificar-se ao que o texto requer[465]. Aqui, a interpretação põe-se diante da necessidade de considerar o elemento tempo com peso maior, conforme narrado acima.

Sabe-se ainda que a possibilidade de controle contramajoritário[466] democrático jurisdicional é um dos atributos que confere ao sistema normativo a possibilidade de ter maior grau de segurança jurídica. E, compondo o conjunto de elementos que impulsiona a qualidade da segurança jurídica e do controle jurisdicional, estão a clareza, a publicidade e a efetividade[467]. Nesse sentido, é preciso verificar que o registro do ato de admissão antecede, em regra, o registro do ato de aposentadoria, reforma e pensão, sendo que,

---

[464] KAUFMANN, Arthur. **Hermenéutica y Derecho**. Comares: Granada, 2007, p. 65.

[465] GADAMER, Hans-Georg. **Verdad e método II**. Tradujo Manuel Olasagasti. Salamanca/España: Ediciones Sígueme, S.A, 1992, p. 63.

[466] Christopher L. Eisgruber nega que democracia deva ser reduzida ao conceito de "regras da maioria", e um dos motivos é que a democracia é o governo para todo o povo, sendo que a "maioria", por definição, é apenas uma fração do povo. EISGRUBER, Christopher L. **Constitutional Self-Government and Judicial Review: A Reply to Five Critics.** University of San Francisco Law Review, 2001, p. 121.

[467] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 52.

após a CF/1988, o ato de inativação e de concessão de pensão ao beneficiário possui essa interdependência com o primeiro, exceto para os atos de admissão referentes a empregos públicos que, no futuro, irão gerar para os aposentados uma aposentadoria vinculada ao Regime Geral de Previdência, e não no regime próprio; ou, ainda, em algumas situações muito particulares que, na prática, são difíceis de acontecer, a exemplo daquela que se imagina quando o servidor tenha ingressado em um novo cargo público, mas que já tenha tempo para se aposentar e, concorrentemente, após alguns poucos anos, venha a pedir a sua aposentação e, em razão de algum motivo, o seu novel ato de admissão ainda não fora apreciado. Nesse exemplo, que naturalmente foge das situações mais corriqueiras, é possível concluir que, normalmente, os princípios serão utilizados pelas autoridades dos órgãos de controle, com o fito de dar um desfecho ao caso, haja vista que não existe na norma algo que dê uma solução para essa situação em particular. É nessa esteira que os princípios, que podem também regular questões não normativas de regras gerais a serem observadas por alguns destinatários, necessitam de ser considerados por órgãos que aplicam a ordem normativa[468].

Todas essas características jurídicas, que então envolvem o ato de admissão de pessoal e o ato de aposentadoria, reforma e pensão referentes aos agentes públicos, devem ser estimadas quando se pretende aplicar um modelo paradigmático vinculativo de um órgão jurisdicional, a exemplo do citado RE 636553, aumentando a quantidade de decisões que podem ser tomadas pela aplicação do modelo no caso concreto. A motivação do ato deve ser sempre incentivada, e, em regra, é até mesmo indispensável, devendo ser consideradas todas as nuanças jurídicas do caso concreto para então decidir. Ao proceder dessa forma, evita-se que a autoridade competente para deliberar atue com desvio de poder, utilizando-se de qualquer subterfúgio argumentativo para explicar a sua decisão que não foi devidamente e anteriormente motivada[469]. Nesse momento, em complemento a essa discussão, e, ainda, sob o olhar do então decidido no Acórdão

---

[468] ATIENZA, Manuel. **Sobre princípios y reglas**. Doxa. Cuadernos de Filosofia del Derecho. Núm. 10, 1991, p. 106.

[469] DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo e segurança jurídica**. GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), In: Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 10.

5.851/2021-TCU-2ª Câmara, apresenta-se agora, após toda essa discussão, o Acórdão 13.423/2020-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro-Substituto Weder de Oliveira[470].

O mencionado Acórdão 13.423/2020-TCU-1ª Câmara, em linha contrária ao que foi proferido no âmbito do Acórdão 5.851/2021-TCU-2ª Câmara, entendeu pela não aplicação do que fora decidido no RE 636553, ou seja, pela não utilização da tese do registro tácito para fins de atos de admissão, no caso em concreto apreciado. Interessante que, neste caso específico, ao compulsar o Voto do Relator do Acórdão 13.423/2020-TCU-1ª Câmara, nota-se que nele houve tentativa de distinguir em parte o ato de admissão de pessoal do ato de aposentadoria, reforma e pensão, indicando que, no âmbito do RE 636553, este não abordou os contornos do registro por parte dos tribunais de contas do ato de admissão; argumentou-se que quanto a este último, a qualquer momento o próprio órgão ou entidade poderia "demitir" o servidor, o que não aconteceria com o ato de aposentadoria, reforma e pensão, cuja irregularidade e/ou ilicitude em sua concessão, em face de alguma falha mediata ou imediata da Administração Pública, foram perpetradas por anos. É nesse caminho a defesa de alguns, no sentido de que os princípios possuem um grau de importância maior em relação às normas positivadas, por permitir uma melhor interpretação do Direito[471]; desse modo, ao se perceber menor efeito do tempo nos atos de admissão, poder-se-ia permitir uma breve relativização do Princípio da Segurança Jurídica ao ser aplicado na situação específica, a abranger os atos de admissão.

A intenção aqui foi demonstrar esse grande leque de possibilidades de interpretação de um mesmo fato. Note-se que mesmo no próprio TCU, não distintamente do que ocorre no Poder Judiciário, podem coexistir decisões divergentes. No entanto, não se pode olvidar do dever do exame dos fatos, as suas causas, princípios e valores que incidem no sistema jurídico, avaliação das incertezas e dos conceitos jurídicos indeterminados, indicando um caminho a ser trilhado pelo administrado, em busca de uma única escolha legítima para a situação fática[472].

---

[470] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 13.423/2020-TCU-1ª Câmara**. Relator: Weder de Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

[471] SILVA, Mário Henrique Malaquias. **O princípio da proporcionalidade como limitador da discricionariedade administrativa.** Londrina: Revista de Direito Público, v. 5, n. 1, abr., 2010, p. 235.

[472] GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade técnica**. Campo Grande/MS: Revista Direito UFMS. Edição Especial. 2015, p. 172.

Nota-se que, como se viu, mesmo tendo os tribunais de contas essa missão constitucional de "apreciar a legalidade", para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal, bem como dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, a mencionada legalidade é, de fato, entendida para além da legalidade estrita, tanto é assim que tal apreciação tem a capacidade de produzir, no âmbito do controle externo, posições divergentes, ainda que indesejadas. Vislumbra-se, em busca de um efeito minimizador dessas divergências, a importante participação do cidadão, agora mais envolvido com a gestão e com o controle da Administração Pública, fruto do Estado de Direito Democrático, impulsionando a visão da legalidade para além de seu aspecto formal, dando azo a uma maior importância ao seu feitio material, em consonância com a constitucionalização do Direito Administrativo[473].

Após tudo que foi apresentado, é possível indagar como poderia ser encontrada adequada interpretação a ser seguida em um caso concreto que envolve o pagamento de parcelas oriundas da atividade ou inatividade do servidor público? Entende-se que o gestor administrativo com competência para decidir deve se esforçar para tanto, buscando a melhor interpretação do texto normativo a ser aplicado ao caso concreto, haja vista que estes casos não se perfazem, do ponto de vista jurídico, com grande leque de escolha disponível à autoridade, distintamente do que acontece com os atos políticos — conhecidos como aqueles com grande margem de discricionariedade, a exemplo de sanção, veto legislativo e indulto[474]—.

É de se destacar ainda que, principalmente nos casos de maior dificuldade, a futura decisão deverá seguir como paradigma para os casos similares posteriores, em face da tendência de se aproveitar todo o esforço exegético antecedente, produtor do modelo paradigmático. Porém, julga-se abstrusa a conclusão de afirmar que uma decisão é melhor do que uma outra juridicamente possível para o caso concreto, a exemplo das duas decisões no âmbito do controle externo aqui mencionadas, em que as duas câmaras do

---

[473] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do Direito Administrativo — Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital), p. 4.

[474] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Teoria Geral dos Atos Administrativos — Uma releitura à luz dos novos paradigmas do Direito Administrativo.** Organizadores: Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato (Os Caminhos do Ato Administrativo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011, p. 41.

TCU se posicionaram naquela ocasião de modo diverso acerca da possibilidade ou não de se aplicar o entendimento do registro tácito para fins de registro do ato de admissão de pessoal. Em um primeiro momento, pode-se justificar um juízo adotando a subsunção do caso à norma, mediante a escolha de determinadas premissas; no entanto, em um segundo momento, abonar um juízo por meio da adoção de premissas pode não ser suficiente, considerando que mesmo essas premissas deverão ser justificadas[475].

Posteriormente, a pesquisa percorrerá caminhos que podem ser apreciados pelo intérprete da norma do Direito Administrativo, sob à luz da hermenêutica constitucional. Isso, porque há agora movimento ainda mais forte dirigido à constitucionalização do Direito Administrativo, razão pela qual os princípios constitucionais devem sempre estar inculcados na mente da autoridade competente para decidir, sendo normalmente necessário considerar valores para bem deliberar — ultrapassando assim as definições positivistas anti-ideológicas, que não estão atreladas a valores e aos fins do Direito[476]—.

De qualquer modo, a intenção desta subseção foi destacar que os paradigmas são construídos frequentemente no âmbito do Direito Administrativo, e que entre esses elementos capazes de impulsionar esse mecanismo estão as decisões dos tribunais de contas, adotadas por estes quando desempenham os seus encargos constitucionais, sendo que, por vezes, ora não encontram na letra fria da lei a solução para o litígio administrativo, ou, ainda que haja previsão legal para tanto, esta não se mostra mais razoável para decidir o caso concreto, principalmente em face das alterações constantes que ocorrem no trato da relação social, a envolver risco desmedido de utilização de princípios, com poder de apontar para arbitrariedades indesejadas ao sistema jurídico. Os princípios constitucionais apresentam-se sempre como uma boa trilha para o início interpretativo; o regramento constitucional não é um conjunto de palavras e frases soltas, ou, ainda, conselhos não coercitivos, mas sim um regramento impositivo a ser observado

---

[475] ALEXY, Robert. **Sobre la ponderación y la subsunción.** Una comparición estructural. In Foro Jurídico; Núm. 09 (2009); 40-48; 2414-1720; Castilian, p. 41.

[476] BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 144.

por todos, fixando comportamento obrigatório a ser adotado tanto para o Estado quanto que para os indivíduos[477].

Cabe esclarecer que o princípio, por vezes, é tomado como se nele houvesse sempre conteúdo normativo; no entanto, o seu teor se manifesta deveras aberto, momento em que se percebe que a norma não está no texto legal, surgindo assim a dificuldade para encontrar aquele que será responsável para decifrá-lo[478]. À medida em que se buscam valores principiológicos para decidir, distanciando-se do texto legal — se existente —, mais se incorre no risco de atravessar a fronteira de outros valores, cuja ponderação poderá ter a dura missão de superar argumentos como o da arbitrariedade, provavelmente alegada pela parte que terá algum prejuízo.

No Brasil, tem-se a ausência, no âmbito do Direito Administrativo, do juiz dual, ou seja, aqui adota-se o modelo em que o juiz comum tem competência para decidir acerca de atos administrativos e, sem uma justiça especializada, como no modelo francês, o papel da jurisprudência como impulsionadora do Direito Administrativo acabou por reduzido[479]. É nesse sentido que a lei, mesmo que possa ser relativizada em casos particulares e de grande dificuldade, ainda é um ponto fulcral como linha de largada para a decisão neste campo epistemológico, sendo que a atuação dos tribunais de contas, principalmente quando produzem normas que alcançam parcelas remuneratórias de agentes públicos, deve estar em consonância com a atuação do Poder Legislativo, devendo ter a capacidade de colaborar com a produção de normas atualizadas. Desse modo, faz-se necessário, indubitavelmente, conjugar o direito constante do texto legal, com a necessidade de atualização da norma jurídica, como ao se contemplar os perfeitos passos de uma dança. A luta pelo Direito parte de que este incida na realidade, oferecendo uma solução jurídica a envolver este fato, em consonância com a norma constitucional[480]. É nesse sentido que a próxima subseção será apresentada, demonstrando a importância de que esses dois institutos caminhem em uma direção na qual se mostra ainda relevante

---

[477] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 11-12.
[478] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 208
[479] BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 9.
[480] MARTÍN, Carlos de Cabo. **Sobre el concepto de Ley.** Madrid: Ed. Trotta, 2000, p. 421.

que os avanços na produção das normas dirigidas a casos concretos específicos impulsionem a reformulação da lei.

2.1.2 Decisão do controle externo em compasso com a necessidade de atualização de estatutos que regem os agentes públicos

As balizas do controle externo, a cargo do Poder Legislativo, cujo auxílio para esta tarefa é prestado por órgãos técnicos, quais sejam, os tribunais de contas, são em parte definidas na Constituição Federal de 1988, a qual ampliou muito essas atribuições de controle da despesa financeira no País. Não se pode imaginar que tal mudança de pensamento constitucional, com a intenção de fortalecer o controle externo, tenha ocorrido por acaso. Depreende-se que o sistema político e histórico-cultural da época desejou fortalecer a fiscalização da despesa pública, provocando os constituintes a promoverem mudanças democráticas no controle financeiro do erário, com o intuito de promover ambiente favorável à garantia não só de direitos individuais[481], mas também de direitos fundamentais — resultado da discussão originada do fato de se envolver outros direitos perante àqueles de primeira e segunda geração, como os direitos de Estados, povos ou grupos[482]—. A Constituição e, consequentemente, o direito positivado, têm como uma de suas origens um precipitado cultural, e, em razão desta característica, pode parecer que, em um primeiro momento, não sejam dotados de muita racionalidade; no

[481] Há ressalvas quanto ao exame indiscriminado de direitos individuais em correlação com o texto de uma Constituição. Jeremy Waldron leciona que, nos Estados Unidos, os estatutos são avaliados se estão em conformidade com os direitos individuais postos na Constituição. Todavia, ressalta ainda que, pelo mesmo jeito que essas normas são orientadas para um controle constitucional geral realizado pelas cortes judiciais, então voltado para a proteção desses direitos, essas mesmas cortes, por vezes, afastam estatutos que violam o federalismo ou o princípio da separação de poderes. WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review.** The Yale Law Journal, 2006, n. 115, p. 1357.

[482] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999, p. 57.

entanto, como abrangem também um discurso metalinguístico, neste eles encontram fundamentos racionais[483]. Deve-se, contudo, observar zelo na aplicação de preceitos jurídicos— haja vista que o Direito é um modo de se alcançar a moral, todavia, não pode forçá-la a acontecer[484]—.

A relevância do controle externo constitucional não define uma meta apenas para o Poder Legislativo e para os tribunais de contas: caminha, do ponto de vista simbólico, a apontar um significante, desenhando ações que devem obedecer a lei — em sentido amplo —; isso faz com que se diminuam discricionariedades administrativas, bem como delimita e facilita o trabalho do Poder Judiciário, haja vista que, diante de um processo que tenha passado pelo crivo do controle externo, pode-se o juiz concentrar em uma de suas missões essenciais, que é garantir a ordenança do sistema jurídico — sem ter de substituir o administrado naquilo que lhe é dever, qual seja, de apreciação política ou discricionária do procedimento administrativo[485]—.

O legislador constitucional, com a intenção de minimizar a discricionariedade e o autoritarismo[486], teve preocupação acentuada dirigida à necessidade de respeito à norma por parte da Administração Pública, assim expondo o princípio da legalidade, então insculpido no texto da Constituição Federal — art. 37, "caput"—, fixando a lei como regra de observância indispensável por parte do gestor com competência para decidir, mesmo que, em alguns casos, como já dito aqui em outras oportunidades, seja necessário dar a ela interpretação dirigida a uma solução normativa para o caso concreto, considerando a inexistência de previsão legal para todas as situações e a velocidade intempestiva do avanço normativo, incapaz de bem atender a tempo aos maiores anseios sociais. É preciso ter em mente, de início, que a importância dada à legalidade pela Constituição, tanto por parte da Administração Pública, quanto que pelo olhar do controle externo, pode conduzir

---

483 HABA, Enrique P. **Racionalidad y método para el derecho: es so posible**. Vol. 1. DOXA, 1990, p. 239.

484 RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016, p. 68.

485 FAGUNDES, Miguel Seabra. **Conceito de mérito administrativo.** Revista de Direito Administrativo, n.23, jan./mar. 1951, p. 2.

486 Em regimes autoritários, essas regras formais do direito por vezes são manipuladas, haja vista que mesmo possuindo uma roupagem democrática em suas constituições, com a previsão de separação dos poderes, eles adotam medidas com o fito de neutralizar os valores de controle de um Poder sobre o outro. LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism.** University of California, Davis. 2013, p. 212.

a uma expressão simbólica da observância normativa em uma relação de poder. A doutrina clássica expressava a relação jurídica no sentido de relação de poder, em que o particular não era visto como um sujeito de direito, mas como somente um objeto do poder administrativo[487].

O apego do Direito Administrativo às normas tem como uma das suas principais razões o seu modelo originário, haja vista que, como alerta alguns, nele houve resquícios do antigo regime que vigia anteriormente, qual seja, o modelo absolutista, em que normas eram expedidas pelo monarca, sem que o particular tivesse, em regra, direito de questioná-las, mesmo que ainda não se possa defender que tenha ocorrido com o Direito Administrativo a continuidade plena do antigo regime, principalmente pelo fato da ideia de inovação que acompanhou o então novel campo epistemológico, carreando ao regime do Direito Administrativo preceitos de limitação do poder, bem como direitos dirigidos aos particulares, distintamente do que havia antes, quando se vivia sob os domínios das regras dos monarcas[488].

Percebe-se assim o destaque da lei no campo do Direito Administrativo, pela conjugação da necessidade de observação de normas do Estado que tentem, de alguma forma, remover questionamentos acerca de subjetividades, com caráter impositivo, e, de outra banda, conseguir conferir direitos aos particulares e limitação ao próprio poder do Estado, minimizando ameaças às garantias dos cidadãos. No entanto, esse apego à norma escrita, conforme a sua origem já explicitada, não pode conduzir o Direito Administrativo a prescrever àqueles que lhe se submetem uma rígida e imutável receita normativa de como proceder. Ou seja, o Direito não é um conjunto de prescrições a observar uma escala rígida de valores; as suas teorias e afirmações se baseiam em uma graduação constante do conhecimento, que atualizam os pressupostos e os postulados que o sustentam, possibilitando deles extrair uma teoria geral do Direito Administrativo capaz de ajudar a

---

[487] SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 2003, p. 152.

[488] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução.** 3. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. 9-11.

encontrar decisões para situações análogas, mediante a utilização de iguais fundamentos[489].

Por vezes, os princípios conjugam e concentram axiomas, a exemplo da inalienabilidade do domínio público — cuja inafastabilidade causa no Direito problemas que despertam a necessidade de se buscar ficções jurídicas para superar o dogma[490]—; por outras vezes, administram-se valores relevantes, que então facilitam a busca por uma decisão junto aos litígios regulados pelo Direito Administrativo, a exemplo dos dois princípios considerados por muitos basilares deste campo epistemológico ligado ao Direito Público, quais sejam, a Supremacia do Interesse Público sobre o Privado e a Indisponibilidade do Interesse Público. O próprio princípio da legalidade, quando contextualizado dentro do Direito Administrativo, apresenta-se juridicamente vinculado a esses dois princípios, haja vista que, partindo-se da lei, originada pelos representantes eleitos desse "público" — em um regime democrático—, é este princípio que irá indicar normativamente o que poderá prevalecer no caso concreto, em defesa de um interesse público; é ele que então oferecerá um ponto de partida do que pode ser considerado indisponível, tomando como base os desejos da coletividade. No entanto, acentua-se a dificuldade em se saber, no caso concreto, o que é de interesse público ou de interesse privado, em razão da confluência entre esses dois planos, impedindo que seja eleito um único molde de interesse público[491].

Ainda que haja no mesmo sistema jurídico contemporâneo o deságue dos planos de interesse público e de interesse privado, é possível perceber a importância dos princípios basilares do Direito Administrativo quando se está em face de problemas tipicamente relacionados ao erário, a exemplo de situações que envolvem gastos com licitações e contratos, concursos públicos e parcelas remuneratórias pagas a servidores ativos. Nesse sentido, a necessidade de se administrar zelosamente essas fontes financeiras da coletividade faz-se despertar para o vínculo existente entre a boa gestão

---

489 SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática.** Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 3-6.

490 NIETO, Alejandro. **Sobre la dudosa posibilidad y escasa utilidad de definir el derecho**. Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, Nº. 23, 2019, p. 33.

491 MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. **Administração pública consensual e a arbitragem.** Revista de arbitragem e mediação, v. 9, n. 35,. 112.

dos recursos e o sentido conceitual de interesse público, trazendo à mente a possibilidade de existir, em casos concretos, uma prevalência do interesse público sobre o interesse particular, ou, como quer alguns, uma suposta supremacia do primeiro, em face do desejo de se manter uma ordem social estável, em que, naturalmente, vê-se a necessidade de se buscar restrições especiais no desempenho de atividades de natureza pública[492].

É preciso agora destacar que aspectos acerca da liberdade foram carreados ao sistema jurídico com mais intensidade desde a Revolução Francesa[493]. O regime legal regido pelo Direito Público, principalmente aquele oriundo da relação entre servidores públicos e o erário que o remunera, contém não somente deveres dirigidos ao agente, mas também direitos que lhe assistem, haja vista, que, do contrário, o regime administrativo retroagiria para um período anterior às fixações de regras jurídicas do Estado — ou seja, aquele antes da lei do 28 *pluviôse*, em 1800, na França, norma acusada de organizar a administração francesa[494]—, com prevalência de práticas autoritárias e absolutistas, que resultariam, a bem da verdade, em enriquecimento ilícito da Administração Pública, ao deixar de retribuir devidamente o que o servidor público lhe entregou mediante a execução de suas tarefas e atribuições estatutárias. No caso dos servidores públicos, o termo de posse do servidor dá lhes ciência dos direitos inerentes ao seu cargo, conforme dispõe o art. 13, da Lei 8.112/1990[495].

Em razão do dever legal, assim como colocado acima, e, mais ainda, naquelas situações em que os cidadãos cobram seus direitos em face do Estado, é que alguns lecionam no sentido de não ser possível defender que, diante de uma suposta prevalência do interesse público sobre o privado, os interesses particular e público seriam objetos

---

[492] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 70.

[493] Quanto a esse aspecto, destaca-se que a Revolução Francesa, como leciona parte da doutrina, ainda que colocando o conceito de liberdade como um de seus pontos basilares, acabou por promover a própria crise da liberdade, em face de uma situação insustentável, pois dela não resultou a conquista da liberdade dos indivíduos, mas sim desaguou na ordem napoleônica. DAL PASSO, Fabrizio. **Storia e diritti delle minoranze: storia e diritti delle minoranze**, 2005, p. 11.

[494] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 3. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 2.

[495] BRASIL. LEI Nº 8.911, de 11 de julho de 1994. **Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências**. Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8911.htm>. Acesso em: 19 jun. 2022.

autônomos, sendo que os dois estariam vinculados um ao outro e, distingui-los, somente seria possível ao analisar o caso concreto, até mesmo porque determinar o interesse público passa pela identificação perante distintas normas e conteúdos[496]. A interpretação que busque extrair o conceito de interesse público deve então ser fundamentada e compreensível. Essa interpretação deve-se fazer de modo representativo que, mediante a sua forma, apele para a compreensão, ainda que em espírito distinto do destinatário, mas que guarde também alguma semelhança íntima a este[497].

O regime legal que conduz as relações entre os agentes públicos e a Administração Pública que o remunera possui grande força vinculante entre as duas partes, considerando que nele pode-se depreender a existência de um interesse público genuíno ou primário, em face de ter a lei a missão de regular os direitos e deveres do agente público, não podendo esses dissociarem dos interesses da coletividade, que financia os serviços públicos desempenhados pelos agentes do Estado, mediante o recolhimento de impostos. É sabido que o Estado produz essas regras para serem observadas prontamente pelos cidadãos, e, como aponta a ciência alemã do Direito Administrativo, desde a criação deste, com origem no Estado de Direito, pressupõe-se uma antítese entre a coação estatal e a liberdade individual[498], em que se destaca, contemporaneamente, o desejo de encontrar um equilíbrio nas relações entre os particulares e o Estado.

Todavia, diante do sistema jurídico de Direito Público nacional, quando se caminha na linha desenhada pela relação existente entre o servidor público e o erário que o remunera, nota-se que qualquer liberdade a ser praticada pelo agente deve ser confrontada com o texto da lei ou do Direito, em um exercício em que as duas partes miram a boa-fé objetiva, perante o seguinte cenário: ou se tem regras normativas claras, dispostas no estatuto e de alcance a todos que a ele se submetem, ou a situação fática se apresenta de um modo que requer a extração de uma solução no Direito. O estatuto dos servidores públicos, a exemplo da Lei 8.112/1990, que regulamenta o Regime

---

[496] ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular"**. *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 189-190.

[497] BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos**. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 34.

[498] FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de Derecho Administrativo**. Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1958, p. 473.

Jurídico dos servidores públicos federais, como toda norma, não traz solução para todos os casos. Como molde, cita-se quando um servidor, já nomeado, entra em exercício de suas atribuições antes da posse, devido a algum erro administrativo. Daí, questiona-se: teria direito esse servidor a percepção de algum valor pelos dias trabalhados irregularmente? A Lei 8.112/1990 não traz explicitamente a solução para essa pergunta, e um bom caminho para a solução de um problema como este é o apego à hermenêutica constitucional — essencialmente pelo condicionamento da interpretação de todos os ramos do direito, público ou privado, ao uso das normas constitucionais[499]—.

O exemplo supracitado é didático e de fácil visualização; contudo, é possível inferir que ele não seja recorrente; até porque a Administração Pública atual, embora não seja homogênea em todo o País, dispõe em grande parte de controles que permitem evitar que casos assim ocorram, a exemplo de controles de catracas e de frequência. No entanto, quem lida com a legislação de pessoal tem conhecimento de inúmeros eventos que ocorrem sem a devida prescrição legal estrita — a exemplo do direito de prorrogação da Licença à Gestante da servidora pública federal, que não está disposto no art. 207, da Lei 8.112/1990, mas sim no Decreto 6.690/2008, que regulamenta o art. 2º, da Lei 11.770/2008, no âmbito da Administração Pública Federal—, exigindo da autoridade competente para decidir que então se desdobre em procura de uma interpretação coerente ou que tenha conhecimento de outras normas que regem a situação fática análoga, buscando a melhor solução do caso concreto, contrapondo-se a um "Estado de não-direito[500]". Nesse caso e em outros, em que se consegue resposta no próprio sistema normativo, não há se falar em ato administrativo discricionário — discricionário no sentido de poder se mover por diversas razões, ora em um espaço, ora em outro, com este ou outro objetivo[501]—.

---

[499] BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 35.

[500] Para Canotilho, o Estado de não direito é aquele que os pretendentes a déspotas afastam condições de socialidade, como as declarações internacionais do homem, os impactos internacionais acerca de direitos e liberdades civis, políticas e sociais, e respeito à realização dos direitos fundamentais. CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Almedina, 2002, p. 8.

[501] FAGUNDES, Miguel Seabra. **Conceito de mérito administrativo**. Revista de Direito Administrativo, n.23, jan./mar. 1951, p. 6.

O caso acima revelado encontra solução jurídica facilitada, haja vista que, embora a Lei 11.770/2008 tenha sido criada para disciplinar o "Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal", e não para ordenar esta prorrogação no âmbito do erário, o seu art. 2º trouxe disposição expressa, no sentido de deixar a "administração pública, direta, indireta e fundacional, autorizada a instituir programa que garanta prorrogação da licença-maternidade para suas servidoras, nos termos do que prevê o art. 1º desta Lei.[502]".

Cuida-se nesse momento de fazer um outro importante questionamento: e se a norma acima citada tivesse deixado de trazer a prescrição que autoriza a Administração Pública a disciplinar a prorrogação da Licença Maternidade no âmbito serviço público? Diante da regra que permite a prorrogação da Licença Maternidade perante às empresas públicas e, em face de uma suposta ausência normativa que conferisse o mesmo direito as servidoras públicas, seria possível o administrador, mediante decisão administrativa, estender o mencionado benefício para a Administração Pública? Há no presente caso concreto ao menos dois princípios que saltam aos olhos, esperando por uma decisão em que um deles pode prevalecer, quais sejam, o princípio da legalidade, em razão de não existir previsão legal para tanto; e o princípio da máxima efetividade dos direitos fundamentais, no sentido de se tratar de um direito social prestacional, em que o Estado se coloca no dever de garantir que seja colocada à disposição de alguém uma determinada prestação[503]; no caso aqui, trata-se do direito aos vencimentos da servidora, após o vencimento do prazo legal da Licença Maternidade, em virtude da por ora analisada possibilidade de prorrogação, no âmbito do serviço público.

Consequentemente, caso decida por se buscar uma solução jurídica integrativa perante o sistema, a autoridade competente para deliberar terá de encontrar a essência do objeto em discussão — indo ao encontro de compreender o sentido do que se quer

---

[502] BRASIL. LEI Nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. **Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022.

[503] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 282-283. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**

entender e afastar aquilo que não é necessário[504]—, realizando em seguida a técnica de ponderação, mediante a procura da proporcionalidade, partindo-se do ponto de verificar a razoabilidade quantitativa de se deixar de aplicar para as servidoras públicas a mesma regra, já então dirigida às empregadas regidas pela CLT. A ponderação estará contida em um contexto de exame de proporcionalidade, consistindo em um problema fulcral da dogmática que abarca os direitos basilares, sendo responsável por abrir os "catálogos de direitos fundamentais[505]".

A pré-compreensão, como um juízo anterior sobre casos análogos ao acima colocado, já se apresenta em um sentido espontâneo de definição de qualquer distinção constitucional, em que se justifique deixar de aplicar para as servidoras públicas a mesma regra jurídica destinada às empregadas regidas pela CLT. Pode-se imaginar, em um primeiro momento, que avançar para permitir que a servidora pública goze de prorrogação de uma licença, sem a devida previsão normativa, venha a desrespeitar o princípio da legalidade, insculpido no art. 37, "caput", da CF/1988. É preciso, porém, pensar o direito de modo integrativo, em convívio com normas constitucionais, regras legais, princípios e valores. Busca-se, assim, aprofundar rumo a uma eficácia normativo-social, com a correspondente concreção em perfeita inteireza no Direito, orbitando um concerto entre o aspecto contextual do Direito, o sistema de normas e até mesmo valores axiomáticos[506].

Nesse sentido, conforme já foi apresentado aqui inicialmente, imagina-se o princípio da legalidade de modo mais amplo, dentro da moldura jurídica permitida pelo princípio da juridicidade. É nesse sentido que se pode e deve buscar princípios constitucionais para a solução dos problemas levados ao administrador com competência para emitir uma decisão. Isso, porque a Constituição não mais pode ser percebida como um simples programa político, esperando ser efetivado pelo legislador[507], diante de uma

---

[504] BELLO, Angela Ales. **Introdução à Fenomenologia**. Tradução: Ir. Jacinta Turolo Garcia e Miguel Mahfoud. Bauru, SP: Edusc, 2006, p. 22-23.

[505] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional**. Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999, p. 64.

[506] DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea**. Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 97.

[507] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 37.

ausência normativa que seja capaz de trazer solução estritamente textual para as respectivas dificuldades no campo de asseguração dos direitos fundamentais.

Há problemas da vida cujas decisões de terceiros envolvidos — no caso a própria Administração—, quando adotadas de modo extemporâneo, têm o condão de causar males irreparáveis no transcurso da história do cidadão, que poderá carregar um mau legado para si e seus familiares; ao tempo, como uma das dimensões experimentadas, dele nada escapa, e o seu transcurso implica na produção constante de efeitos jurídicos[508]; e o exemplo hipotético acima citado parece ser um desses, em que, caso não adotada a prorrogação por parte da Administração no tempo adequado, os 60 dias a mais que poderiam ser usufruídos por uma servidora em uma licença, que provavelmente seriam empregados por ela aos melhores cuidados de sua criança, não mais voltarão, restando, nesse tipo de situação, apenas uma requisição de algum tipo de reparo indenizatório, normalmente em dinheiro. Caso o tema, por algum motivo, chegue ao Judiciário — que terá a missão de analisar determinadas expressões e palavras[509]—, questionando a atuação do administrador, é possível imaginar que a atuação de uma Corte minimalista — imaginando um tema de repercussão constitucional—, que não fixe regras amplas e teoricamente extensas, possa então deixar uma margem de certa liberdade para que outros agentes venham a atuar em causas semelhantes, podendo até mesmo reduzir os custos finais[510].

Dessa maneira, não se pode olvidar que, diante da ausência de previsão normativa, como em um eventual caso hipotético análogo ao aqui trabalhado, é possível ir para além da lei, considerando que ao decidir por uma interpretação que vise a concreção ou ampliação de direitos fundamentais, então almejada no caso concreto, não encontraria verdadeiro óbice, caso não haja vedação para tanto no sistema normativo, principalmente

---

[508] MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 188.

[509] Ao interpretar uma palavra que consta da Constituição, surge a dúvida no sentido de verificar se esta foi tomada para a decisão com o verdadeiro sentido que o constituinte originário gostaria que fosse adotado. CHESSA, Omar. **La novità delle origini recenti sviluppi del pensiero costituzionale originalista.** Diritto @ Sto-ria: revista Internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana. Anno XIII — 2014, quaderno n. 12 — nuova serie, p. 14.

[510] ROSA, Lucas Faber de Almeida. **Minimalismo Judicial: Limites e possibilidades de sua aplicabilidade ao sistema judicial brasileiro.** *In:* Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Experimentalismo Institucional. MENDES, Gilmar Ferreira/Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch. Brasília: IDP, 2012, p. 145.

se não existir uma proibição expressa na Constituição Federal. No entanto, quando se trata de direitos remuneratórios dos servidores públicos, em rota de colisão com leis que regem os respectivos sistemas de vencimentos, é necessário adotar postura mais zelosa quando da análise jurídica de pedidos, haja vista que o art. 37, inciso X, da CF/1988, prescreve que tais remunerações percebidas por eles somente podem ser fixadas mediante o uso de lei específica[511].

Decerto, considerando as características peculiares que o sistema em estudo apresenta à autoridade competente para deliberar, é de bom alvitre que as decisões administrativas, principalmente aquelas mais consolidadas, sejam capazes de promover alterações possíveis na legislação, deixando o gestor mais confortável para entregar o direito àquele que o reclama. O caso concreto apresentado é um bom exemplo disto, porque, embora haja previsão normativa que permita a prorrogação da Licença Maternidade para as servidoras públicas, nos termos do art. 2º, da Lei 11.770/2008 e Decreto 6.690/2008, essa prorrogação não consta ainda da Lei 8.112/1990, considerando que o art. 207 deste Regime Jurídico Único ainda prescreve o prazo de 120 dias de Licença à Gestante. De certa maneira, isso fragiliza a natureza do mencionado direito, considerando que uma revogação da norma disposta na Lei 11.770/2008 poderia extirpar a citada prorrogação, no âmbito do serviço público. Todavia, é preciso lembrar que a constitucionalização do Direito limita a discricionariedade do Poder Legislativo, considerando que lhe impõe cuidados em face de realização de "direitos e programas constitucionais[512]".

Ao colocar as vantagens de direito do servidor público explícitas na lei, desde que a futura norma esteja em perfeita consonância com o sistema jurídico, principalmente com a Constituição Federal, permite-se assim a diminuição de judicialização de processos inicialmente conduzidos no âmbito administrativo e até mesmo a discussão acerca da constitucionalidade da decisão no campo da própria Administração Pública, para aqueles

---

511 BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 jun. 2022.

512 BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo.** *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 32.

que defendem que o Poder Executivo teria competência para realizar um controle de constitucionalidade de leis[513].

A legalidade positivada então tem, ao menos, essas duas facetas jurídicas no domínio da legislação de pessoal no serviço público: i) a primeira, refere-se àquela destinada a garantir o bom emprego das propriedades materiais dos indivíduos, no caso, os impostos — considerando que o Direito Administrativo desenvolveu suas técnicas, no contexto da Revolução liberal, com o intuito de impedir de modo exaustivo as ingerências não justificadas sobre a propriedade privada[514]—, para que os valores pagos aos servidores públicos sejam os mais justos, do ponto de vista do que será entregue à coletividade, devendo ainda observar nível de responsabilidade e do grau de dificuldade técnica desempenhada pelos servidores de uma determinada carreira — é nesse sentido que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 39, § 1°, determina que a fixação de vencimentos deverá observar a natureza, o grau de responsabilidade e complexidade dos cargos da respectiva carreira—; ii) avalizar a segurança jurídica, do ponto de vista do erário, possibilitando o respectivo controle da legalidade por parte da administração, do Poder Judiciário e das camadas de controle da despesa pública, sejam elas internas ou externas.

A atualização das normas legais e infralegais que regem as vantagens dos servidores públicos apresenta um papel relevante ao se compulsar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). A interpretação dos direitos dos servidores, quando estes estão colocados no texto normativo, evitam decisões conflitantes no âmbito do Poder Judiciário, isto porque, de acordo com o art. 4º, da LINDB[515], quando a lei for omissa, o juiz irá decidir o caso de acordo com a analogia, os costumes, e os princípios gerais de

---

[513] Lucas Catib de Laurentiis, em seu artigo em que aborda a possibilidade ou não de a administração pública realizar controle de constitucionalidade no Brasil, destaca que discussões nesse sentido têm por base, a bem da verdade, a defesa da possibilidade de se manipular consequências de uma decisão que seriam capazes de favorecer interesses de uma ou outra parte no processo administrativo. LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Entre Lei e Constituição: a administração pública e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 260, 2012, p. 153.

[514] GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo. Tomo II. 9a edición**, Madrid: Civitas, 2004, p. 67.

[515] BRASIL. LEI Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

direito, embora seja preciso ressaltar as críticas atuais quanto aos limites de decisão do Poder Judiciário[516].

É preciso agora então discorrer acerca do comando constitucional que será ainda mais desenvolvido no decorrer dessa pesquisa, qual seja, aquele insculpido no art. 71, inciso III, da CF/1988, referente aos proeminentes atos que envolvem a admissão e a inativação no âmbito do serviço público. O mencionado dispositivo prescreve competência exclusiva para os tribunais de contas apreciarem a legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão — excetuadas as nomeações para os cargos em comissão—, bem como a concessão de aposentadoria, reforma e pensão, no âmbito da administração pública.

O registro dos mencionados atos depende de apreciação por parte das cortes de contas, que irão verificar se estão de acordo com a lei. A ideia de cumprimento à legalidade está acompanhada da codificação do direito, fundada originalmente na cultura racionalista derivada do iluminismo, sendo que tal codificação pode ser bem observada em sua origem no direito alemão e francês[517]. Porém, cabe destacar que, com a mudança do papel do Estado, após a segunda guerra mundial, este passou a intervir no domínio social e econômico, em face da necessidade de garantir a igualdade entre os cidadãos, deslocando a preocupação do princípio da liberdade para o da legalidade[518].

Quanto a apreciação da legalidade dos atos para fins de registro, missão constitucional atribuída aos tribunais de contas, é possível inferir do sistema jurídico e do significante da expressão "legalidade"[519] que o intérprete não terá a mesma margem de

---

[516] As lições de Aurélien de Travy revelam que o autor francês M. Fassassi, ao compulsar o sistema jurídico dos Estados Unidos, trouxe interessante pensamento acerca desse poder decisório contramajoritário do juiz: a dificuldade contramajoritária floresceu da sucessão de dois períodos: um de intensa jurisprudência conservadora, que tornou difícil a reforma progressiva [era Lochner] e, o outro, de uma imagem reversa no ativismo em questões de Direitos Civis [da corte de Warren]. TRAVY, Aurélien de. **La théorie constitutionnelle américaine et la difficulté contre-majoritaire À propos de la thèse d'Idris Fassassi**. Institut Villey: Jus Politicum — Revue de droit politique n° 20-21, Juillet 2018, p. 547.

[517] BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 64.

[518] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do Direito Administrativo — Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital), p. 3.

[519] Para Jorge Reis Novais, o Estado de Direito é algo para além do império da lei e da legalidade; é um Estado que se vincula a uma "pauta material de valores", entre eles o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, conferindo ao cidadão um direito fundamental que se apresenta como um verdadeiro trunfo contra a maioria, ainda que tenha eleito um "Governo democraticamente legitimado". NOVAIS, Jorge Reis.

discricionariedade análoga a outras possíveis decisões no âmbito da administração pública, ou seja, aquela mais aberta ao sentido da juridicidade, embora esta não possa ser excluída do caso concreto, principalmente quando o ato de admissão de concurso público ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão apresentar alguma ofensa à concreção de direitos fundamentais, seja dirigido ao próprio servidor ou beneficiário de proventos, seja de interesse da própria Administração Pública. Nesse sentido, é bom afirmar que o princípio da legalidade, fundamentado apenas nos frios contornos da lei, ao ser assim utilizado pelo controle institucional externo da administração pública, não é capaz de entregar produto à coletividade com maior eficiência, potencializando um "crônico déficit democrático[520]".

Resta assim, por percepção intensa, que os atos dispostos no art. 71, inciso III, da CF/1988, devem ter tratamento diferenciado pelo controle externo da despesa pública, em consonância com o Princípio da Legalidade. Primeiramente, porque: i) recebeu dispositivo específico na CF/1988, distinguindo-o de outras competências referentes aos tribunais de contas, como a apreciação de contas dos chefes do Poder Executivo, o julgamento de contas de administradores e a realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ii) dirigiu ao controle externo missão específica de registrar os mencionados atos de admissão, de aposentadoria, reforma e pensão, após a apreciação da legalidade. A importância desta apreciação é porque aqui defende-se que, embora o Acórdão de tribunal de contas, por si só, não faça coisa julgada[521], é esta apreciação que vai dar o sentido de definitividade jurídica ao ato — pelo menos no âmbito administrativo —, não sendo passível mais de ser impugnado administrativamente, após o decurso de certo lapso temporal — considerando

---

Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático. Coimbra: Coimbra Editora, 2012, p. 17-18.

[520] RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** Rio de Janeiro: RDA — Revista de Direito Administrativo, 2014, v. 266, p. 92.

[521] Nesse sentido, observar o disposto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, ao dispor que o acórdão que considerar legal o ato de admissão, concessão de aposentadoria, reforma ou pensão não faz coisa julgada administrativa. Todavia, passados cinco anos da respectiva apreciação, o mencionado ato não pode mais ser revisto, exceto se ocorrer má-fé. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011. **Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 27 jun. 2022.

que ato impugnável é aquele que não pode produzir efeitos jurídicos definitivos absolutos[522]—.

Desse modo, ainda que haja toda a teoria da juridicidade, com capacidade desejada contemporaneamente de ampliar os horizontes interpretativos da norma jurídica a ser produzida no campo epistemológico no Direito Administrativo, apresentada também em parte no que interessa a esta pesquisa até o presente momento, não se faz possível deixar de destacar a relevância do direito positivado na raiz do nosso Direito, principalmente do Direito Público, essencialmente em face de toda a carga principiológica específica que este carrega em seus genes — ainda que haja a necessidade da ciência do Direito Administrativo de nosso tempo, mediante a observação do sistema, contrapor-se ao ativismo do legislador, com o intuito de dar unidade à atividade legislativa, expressada por vezes na multiplicidade de regras[523]—.

No que diz respeito à legislação de pessoal, viu-se então que, em razão das regras impostas pela Constituição Federal e os seus respectivos princípios que incidem sobre o tema, é necessário perquirir maior zelo interpretativo das questões que envolvem parcelas remuneratórias, de proventos ou de benefícios no âmbito da Administração Pública — que são pagas com recursos do patrimônio da sociedade, este devendo ser dirigido à promoção dos "respectivos bens e interesses da coletividade[524]—, razão pela qual faz-se premente — como aqui revelado—, a atualização constante da legislação de pessoal. Não obstante essa desejada complementação do sistema de normas dirigidas aos pagamentos de verbas remuneratórias, de proventos de inativação ou de benefícios previdenciários, a realidade no campo administrativo é de que, a todo o momento, a autoridade administrativa e a controladora deverão se posicionar em face de lacunas na norma ou de leis que desrespeitam princípios constitucionais. As decisões que surgem desses posicionamentos envolvem a ponderação entre princípios relacionados à concretização de direitos fundamentais e direitos às prestações, fazendo-se assim necessário logo adiante

---

[522] GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo — El acto administrativo — TOMO 3. 8ª ed**. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2004, p. II-10.

[523] SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática.** Madrid: Marcial Pons, 2003, p. 8.

[524] MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa: standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, p. 38.

abordar esse conflito aparente, desvelando o que realmente se pretende entregar com o presente trabalho.

2.1.3 Proteção de direitos fundamentais sociais e a harmonização de direitos às prestações em decisões inovadoras dos tribunais de contas

Há uma diversidade de parcelas remuneratórias que são devidas aos servidores públicos, as quais, sem dúvida, imprimirão impactos nos proventos a serem percebidos pelos agentes públicos civis, quando de sua aposentadoria, ou, ainda, em razão do sistema de inativação das atividades militares. Resultado semelhante é também percebido quando da instituição de pensões por morte de servidores civis ou das pensões oriundas das atividades militares, todas essas deixadas aos respectivos beneficiários. Essas vantagens são reguladas pelas mais diversas legislações, cuja dificuldade de controle reside, por vezes, do fato de haver "aumentos salariais escamoteados em parcelas isoladas[525]", cuja justificação para este tratamento diferenciado requer a comprovação de preceitos constitucionais acerca da fixação de padrões de vencimento e outros componentes do sistema de remuneração do agente público, então dependentes da natureza, do grau de responsabilidade e da complexidade dos cargos componentes das diversas carreiras, nos termos do art. 39, da CF/1988.

Independentemente dos aspectos que abrangem a juridicidade das normas regulamentadoras dos pagamentos a que têm direito os agentes públicos das mais multifacetadas carreiras no Brasil, é preciso considerar nesse momento que essas vantagens remuneratórias, em um primeiro olhar, via de regra estão amparadas em alguma norma jurídica, normalmente ancoradas em regras constitucionais que disciplinam essas coberturas, a exemplo do já mencionado art. 39, da CF/1988. Nessa esteira, os vencimentos e os proventos daqueles que então laboram para o País são um direito, mais precisamente um direito social de segunda geração — vinculado ao "direito a um salário justo[526]".

---

[525] MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 79.

[526] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 7ª reimpressão, 2004, p. 95.

A questão relacionada à remuneração e aos proventos de agentes públicos encontra-se assim circunscrita por um conjunto de regras e de princípios relacionado com uma forma ativa de atuação do Estado, em que se requer deste uma postura dotada de capacidade de considerar distintas dimensões do bem-estar humano, então proporcionado pela retribuição material e imaterial em contraprestação ao trabalho, outrora realizado pelo servidor público quando em atividade. Esses direitos referentes a prestações positivas do Estado consubstanciam-se dessa forma nos mencionados direitos de segunda geração, abrangendo direitos sociais, econômicos e culturais, normalmente conhecidos como direitos sociais, aos quais se incluem os direitos originários do trabalho[527].

É preciso notar, já em uma abordagem inicial, que os direitos sociais, principalmente esses nativos do trabalho, não se encerram em si próprios. Estão relacionados a diversos outros direitos, incluindo direitos de primeira geração, a exemplo de quando se percebem conflitos de interesses entre a atuação dos servidores públicos e a sua subsequente participação política, conexa aos direitos denominados de primeira geração. O conflito de interesses é um bom exemplo de situação que, quando constatado no âmbito da Administração Pública, tem o condão de contrapor um determinado interesse particular em face de um interesse público[528].

O trabalho, quando desenvolvido no âmbito das atividades particulares, não revela com tanta regularidade colisão entre interesses particulares e interesses públicos, com a ressalva de quando estes são violados em razão das condições inapropriadas de trabalho e/ou do desrespeito aos direitos dos próprios trabalhadores, cuja repercussão pode provocar reflexos diretos ou indiretos em toda coletividade. Todavia, quando se analisa as atividades laborais regidas pelos regimes estatutários ou que tenham algum tipo de relação com o Estado, nota-se de forma mais clara quando há violação a um interesse

---

[527] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 185.

[528] Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União já decidiu em um caso concreto que não teria competência para apreciar a legalidade de atos de admissão/nomeação relativos a cargos, empregos ou funções de livre provimento, e que a avaliação e a fiscalização de situações que configurem conflito de interesses são de competência da Controladoria-Geral da União e da Comissão de Ética Pública. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 547/2020-TCU-Plenário.** Relatora: Ana Arraes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 mai. 2024.

público. Inúmeras normas, impostas pela Constituição Federal, regulam e delimitam não só a conduta do servidor, mas também aspectos relacionados à despesa de pessoal e ao próprio regime jurídico destes agentes públicos[529], tornando mais perceptível a visualização da infringência do interesse público.

A regra disposta para a percepção de vantagens e de parcelas devidas aos agentes públicos, normalmente delimitada pela própria lei, atribui ao sistema remuneratório ares de regularidade e de segurança jurídica. A lei ou a norma definida para um caso concreto é a trilha segura para a boa-fé objetiva. E esta — a boa-fé objetiva — , permite a entrega de conteúdo ao princípio da segurança jurídica, estreitando as junções entre o Estado e os seus cidadãos, permitindo extrair constância e previsão da ação estatal[530]. Nesse sentido, o agente público recebe do erário os seus vencimentos, então delimitados pela lei, com presunção de conhecimento do seu pleno teor e com observância da boa-fé objetiva.

No entanto, a despeito de existir lei regulamentadora para a percepção de uma determinada parcela integrante dos vencimentos, existem, por vezes, desafios em sua efetiva implementação no contracheque dos agentes públicos. O primeiro e bem percebível é aquele originado da colisão entre regras e princípios. Enquanto estes são considerados por parte da doutrina normas fundamentais, como uma espécie de preceito evidentemente justo ou correto, aquelas — as regras —, assentam-se em um enunciado condicional, a acoplar a consequência jurídica em uma classe de pressupostos concretos — Se F, então G[531]—. Assim, o fato de uma parcela remuneratória ter como origem o texto normativo, isso, por si só, não garante que a mencionada vantagem esteja em plena consonância com algum princípio orientador do tema referente a salários, vencimentos e proventos percebidos por agentes públicos.

Exemplificar auxilia a compreensão desses conflitos. Nesse sentido, parcela destinada a um grupo específico da mesma carreira de agentes públicos, que tenha por

---

529 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 273.

530 SILVA, Almiro do Couto e. **Princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Jul./Set. 2004, p. 272-273.

531 GUASTINI, Riccardo. **Teoría e ideologia de la interpretación constitucional**. Traducción de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Madrid: Editorial Trotta, 2008. p. 74-75.

objeto encampar o aumento de produtividade, pode ferir o princípio constitucional da eficiência, caso ela tenha sido destinada em um percentual maior para servidores públicos mais novos em idade, a pretexto de que estes servidores estariam de alguma forma a um passo à frente no domínio das tecnologias recentes — em provável caso de etarismo—. A dúvida que surge imediatamente quando se está diante de casos como esse é: o que deve prevalecer? a norma ou o princípio? Dizer, logo de primeira mão, que o princípio ou a regra deve superar o outro não parece ser o mais adequado. A solução para o caso normalmente é orientada para a busca do "direito definitivo", haja vista que a procura pelo direito anda nessa direção, em que o caminho, partindo do princípio, passa por uma significação de relação de primazia, para então definir uma regra para o caso concreto — ou seja, princípios jamais são em si mesmos razões definitivas[532]—.

A decisão embasada em escolha por aplicar princípios e regras é cercada de nuanças que podem ir ao encontro de verdadeira armadilha para o intérprete, principalmente quando, no caso concreto, a autoridade competente para decidir utiliza-se de doutrina que inverte a qualificação de norma e princípio, para fins de solução jurídica do litígio. Pretendendo acrescentar efetividade à norma, a doutrina pode atribuir a esta o nome de princípio, no entanto, ao assim proceder, acaba por legitimar com mais facilidade a sua flexibilização, fragilizando a sua eficácia; de outra banda, tendendo a acrescer a sua valoração, a doutrina rotula determinadas normas de princípios, extirpando a possibilidade de valoração das regras, tornando-as menores[533].

Não é raro ainda que decisões acerca de parcelas remuneratórias de pessoal ou de benefícios previdenciários do setor público enfrentem obstáculos relacionados às diversas categorias de agentes públicos e a interpretação de textos normativos que são dirigidos para uma determinada carreira de um Poder específico, mas não para outra, cuja razão para adoção dessa prática legislativa não detém, por vezes, argumentação jurídica de fácil alcance. Como exemplo, cita-se a alteração promovida pelo art. 4º da Lei 14.687/2023, que, naquela ocasião, alterou o art. 11, parágrafo único, da Lei

---

[532] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014, p. 108.

[533] ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2012, p. 116.

11.416/2006, para então impedir que as vantagens pessoais nominalmente identificadas de caráter permanente, incorporadas aos vencimentos, aos proventos e às pensões dos servidores do Poder Judiciário — inclusive as então derivadas de incorporação de quintos ou décimos de função comissionadas—, não seriam reduzidas, absorvidas ou compensadas por reajustes das parcelas remuneratórias dos anexos desta lei[534]. Assim, questiona-se: por que razão tal tema não poderia ter sido abrangido em uma lei a alcançar todas as carreiras da Administração Pública Federal? Não poderia um diálogo cooperativo no âmbito do Poder Legislativo ter conduzido a um acordo para estender tal direito a todos os servidores públicos federais, com o intuito de evitar possível conflito entre a novel regra e o princípio da isonomia?

É crível concluir que conflitos como o acima mencionado, em razão de envolverem direitos que são muito caros aos agentes públicos e que neles causam tamanha indignação, consequentemente provocarão o acionamento da máquina administrativa ou judicial, cuja ação espera não menos que a resolução de situações desta natureza, cujos desdobramentos ocupam as autoridades e os seus colaboradores envolvidos no processo de decisão. É uma questão de ordem prática, da qual surge o dever de o intérprete do projeto de lei utilizar-se da hermenêutica, para então provocar as instâncias responsáveis pelo processo legislativo, alertando dos desdobramentos indesejáveis do conteúdo desses futuros textos normativos. A hermenêutica é esta arte capaz de se relacionar de modo simétrico com o convencimento e persuasão, para fins de ser aplicada em decisão de questões práticas[535]. Necessita-se desse processo dialético e menos estanque para alcançar soluções jurídicas mais sustentáveis no tempo, cuja hermenêutica não se dispensa, caso anseie pelo melhor resultado, como se verá com maior vagar, nos momentos finais desta pesquisa.

Ademais, por estarem relacionados à contraprestação do Estado em razão do trabalho entregue pelo agente público, tais direitos remuneratórios não se encontram

---

534 BRASIL. Lei 14.687/2023. **Dispõe sobre a criação de funções comissionadas e cargos efetivos no Quadro de Pessoal do Conselho Nacional de Justiça; e altera a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14687.htm>. Acesso em: 10 maio. 2024.

535 HABERMAS, Jürgen. **Dialética e Hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1987, p. 26.

perfeitamente demarcados; no entanto, os recursos do erário são limitados, obviamente. Sabe-se que nesses direitos cujos limites não se acham plenamente fixados e, portanto, são abertos e móveis, os princípios que os abrangem estão mais propensos a colidirem entre si[536]. É nesse sentido que surgem os conflitos, não somente entre servidores de uma carreira de determinado Poder e de mesma esfera, mas também desordens jurídicas entre agentes públicos de origens distintas. As normas gerais não serão suficientes para a solução do caso concreto. Assim, será necessária a influência participativa de um poder perante os elementos jurídicos, com o intuito de formar a norma jurídica individual[537], esta sim capaz de apaziguar a lide apresentada à autoridade competente para decidir.

É, por assim dizer, que os conflitos entre princípios, entre regras ou entre princípios e regras tendem sempre a existir no universo jurídico, considerando que fazem parte da lógica de um sistema em que uma das partes deverá ceder em derrota e, portanto, com grande possibilidade de não assentir com o resultado do processo. A motivação da parte — aqui o agente público que se considere prejudicado—, sentirá ainda mais motivado para litigar quanto ao seu direito que lhe foi negado se o resultado material esperado do processo for de grande monta, quando assim comparado ao total de seus estipêndios. Nesse sentido, não se pode esperar da mencionada parte que, em virtude de seu envolvimento com o caso concreto, haja de modo totalmente isento e objetivo. O objeto a que almeja a parte irá influenciá-la de tal modo que tornará um desafio em sua ação mental manter a cientificidade para o deslinde da lide[538].

As desavenças apresentadas estão tanto no plano horizontal — quando há contestação de direitos entre os próprios agentes públicos de igual ou de outra carreira, Poder ou esfera—, como também no plano vertical — quando há litígio entre os agentes públicos e o Estado, este em defesa de seus recursos—. Os aspectos políticos normalmente conseguem superar os desencontros ocorridos no plano horizontal, haja vista que, via de regra, resolvem-se por mera opção do Poder Legislativo, ao entregar nova

---

536 LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito.** Lisboa: Gulbenkian, 1989, p. 575.

537 KELSEN, Hans. **Teoria Pura Del Derecho**. Traducción de la segunda edición en alemán, por ROBERTO J. VERNENGO. 2ª reimpressión. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1982, p. 159.

538 Karl Popper critica a ideia de que se pode facilmente eliminar preconceitos de nossas mentes, e, consequentemente, encontrar-se livre de "todas as ideias ou teorias preconcebidas, preparatórias e anteriores à descoberta científica", concepção ingénua e equivocada. POPPER, Karl. **O mito do contexto: em defesa da ciência e da racionalidade.** Tradução: Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 1999, p. 113

lei ao universo jurídico. Todavia, quando há colisão no plano vertical, ou seja, entre os interesses do Estado e os pertencentes ao agente público, surgem duras dúvidas quanto ao alcance das regras a serem aplicadas ao caso concreto, principalmente pelo fato de que o intérprete, ao propor sua solução, não poderá deixar de considerar o interesse público. De outra banda, a prática real e as interpretações são distanciadas por simplificações, estereótipos e ritualizações, utilizadas pelo grupo que obtém consciência da sua existência e de seu estágio[539].

Desse modo, não haveria propriamente a colisão entre princípios e a respectiva ponderação como instrumento de aplicação deles. É plenamente considerável que, diante de desordens jurídicas provocadas por grupos defensores de suas próprias visões, existam conflitos entre as regras possíveis de serem aplicadas ao caso concreto, não solucionáveis pela técnica comum de prevalência das normas hierarquicamente superiores, daquelas vindouras ou das que se comportam como normas especiais; assim, esses conflitos podem ser resolvidos pela técnica da ponderação, como alguns defendem[540].

Diante das inúmeras regras possivelmente aplicáveis ao caso concreto envolvendo benefícios previdenciários, é preciso retornar ao ponto de identificação do tipo de direito ao qual se refere, com o intuito de facilitar o reconhecimento dos princípios ou das regras que se encontram em conflito. Preenchidos os requisitos constitucionais e legais para a aposentação, assiste direito ao servidor de se aposentar, razão pela qual entende-se que o ato de aposentadoria é um ato administrativo vinculado[541], e, no mesmo caminho, trilha também o benefício de pensão, então originário do vínculo anterior do servidor público instituidor. Ademais, os proventos oriundos da inativação é um direito assistido ao servidor aposentado ou ao seu beneficiário, que empenha os órgãos responsáveis para tanto, transformando-lhes em "entes protetores" com o dever de cumprir a obrigação jurídica relacionada às prestações[542].

---

[539] RICOEUR, Paul. Del texto a la acción: ensayos de hermenêutica II. Traducción de Pablo Corona. México: Fondo de cultura económica, 2ª ed., 2002, p. 212.

[540] Nesse sentido, para maior aprofundamento no tema, consultar artigo de pesquisa de Bruno Sacramento. SACRAMENTO. Bruno. **A ponderação de regras e alguns problemas da teoria dos princípios de Robert Alexy**. São Paulo: Revista Direito GV, V. 15 N. 2, 2019, p. 5.

[541] MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público**. 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 101-102.

[542] BALERA, Wagner. **A seguridade social na constituição de 1988**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 95.

Considera-se assim o mencionado direito à prestação compreendido dentro da ação ampla do Estado. Todavia, há prestações cujas relações administradas pelo Estado não se apresentam como resultante de qualquer contraprestação do erário em face de alguma atividade exercida pelo cidadão, mas apenas relacionadas a deveres constitucionais ou legais impostos à Administração, a exemplo de um auxílio em dinheiro, entregue ao particular pelo fato de se encontrar cercado por alguma adversidade. Esses direitos a prestações nem sempre também estão ligados a cotas em dinheiro, em que o titular deste bem da vida poderia obter igualmente ao se relacionar com outros particulares, mas também podem abranger prestações fáticas e, ainda, direitos a prestações normativas[543].

Igualmente importante notar que essas prestações, consubstanciadas em remunerações e proventos oriundos de alguma relação estatutária entre o agente público e o Estado, ao mesmo tempo que se vinculam a questões fáticas originadas da relação laboral, também podem estar presentes em entregas distintas de quantias em espécie, ao menos indiretamente, a exemplo de uma licença-capacitação a ser usufruída pelo servidor ou cursos de capacitação oferecidos pelo próprio órgão ou entidade. No entanto, dentre as prestações mencionadas, são as de cunho financeiro, então destinadas aos agentes públicos em face de contraprestação as suas atividades laborais, as que mais trazem dissabores à autoridade competente para decidir, haja vista que esta então se depara com interesses do próprio servidor, em contraponto com os recursos do erário, sendo que a aplicação pura dos métodos interpretativos — a exemplo da interpretação teleológica[544]—, não se mostra suficiente para solucionar os casos mais difíceis levados à Administração, quando então se faz necessário sofisticar o debate jurídico, com o fito de, ao mesmo tempo, entregar solução justa às partes, sem distorcer o sistema do Direito.

Não menos importante do que revelar a natureza do direito aqui discutido é lembrar que a citada prestação se refere a uma proteção bastante cara à Constituição Federal,

---

543 ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014, p. 442.

544 Alerta Roberto Lyra Filho que a interpretação teleológica está entrelaçada aos "interesses", ou seja, aos valores cujas normas estão vinculadas, não se ocupando do que "elas dizem", mas tão somente "para o que dizem". Daí, surge um grande desafio, haja vista que "o dizer e o para que dizem" devem ser inseparáveis. LYRA FILHO, Roberto. **Direito do capital e direito do trabalho.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1982, p. 54.

qual seja, um direito de segunda geração, então vinculado ao direito ao trabalho, como já dito anteriormente. Ainda que alguns defendam que a cláusula constitucional na CF/1988 menciona somente os direitos individuais como merecedores de proteção e, portanto, em respeito à vontade da maioria política, não caberia assim uma interpretação extensiva a abranger outros direitos, incumbe rememorar que doutrina contemporânea e diversa defende que a proteção deve também abraçar todos os direitos fundamentais, essencialmente em face da indivisibilidade das gerações desses direitos, resguardando todas as situações envolvidas pela manutenção da dignidade da pessoa humana[545].

O direito à prestação, e, mais especificamente para os fins aqui almejados, às contraprestações originadas das relações estatutárias de trabalho, cuja regulamentação em parte consta da própria CF/1988, estão relacionadas a direitos subjetivos. O mencionado direito fundamenta-se em "relações triádicas", ou seja, entre a ação positiva exigida, o detentor do direito fundamental constitucional e o Estado, tendo o titular de tal direito a prerrogativa de exigir judicialmente o seu cumprimento por parte do Estado[546].

Coloca-se assim o Estado face a face com o dever de bem entregar o direito à prestação ao agente público que laborou para tanto; todavia, não se pode olvidar que esse mesmo Estado detém a missão de proteger e garantir aos seus demais cidadãos outros diversos direitos fundamentais, os quais, direta ou indiretamente dependem de recursos públicos para serem efetivamente implementados. É nesse sentir que a incompletude e a dispersão da norma constitucional, ainda que diante da autolimitação da jurisdição constitucional[547], fornece bons subsídios ao intérprete dos textos normativos então apresentados à autoridade competente para tomar a melhor decisão.

---

[545] Sobre o assunto, o Professor Luís Roberto Barroso tece maiores detalhamentos em sua obra, acerca da evolução interpretativa que desagua na proteção de todos os direitos fundamentais. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 185-186.

[546] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014, p. 445.

[547] A reflexão do Professor Gilmar Mendes aqui apresentada é no sentido de que a norma constitucional observa uma "autolimitação da jurisdição constitucional", decorrente da abertura desse tipo de norma, característica encontrada até mesmo em constituições analíticas como a brasileira "a despeito de eventual pretensão totalizadora". MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade-Hermenêutica Constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial.** In: CLÈVE, Clemerson Merlin. Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional. Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 59.

Inevitável que a evolução do Direito, provocada pelos mais abalizados fatores sociais, culturais e históricos, causam, por vezes, perplexidades na sociedade e no operador do Direito ao ter de interpretar o texto normativo de outrora, sendo que tal constatação também se faz igualmente presente na legislação de pessoal e previdenciária ou em conceitos que produzem impactos nesta área relacionada aos direitos sociais à prestação. Esses direitos, fundamentados na Constituição Federal, são, via de regra, exigíveis; todavia, neles admite-se acrescer uma cláusula de restrição, a qual, caso não esteja presente na situação fática em análise, torna o direito definitivo e, portanto, um princípio compatível com o conceito de exigibilidade[548]. De outra banda, presente uma cláusula de restrição ou, ainda, caso necessário se faça a ponderação entre princípios em um caso concreto, permite-se que tal direito deixe de ser observado, em específica situação excepcional.

A mencionada ponderação, ainda que se trate da defesa de um direito fundamental, faz-se necessária sempre que se confrontarem direitos de igual peso, ou direitos à prestação e outros direitos "estruturantes" do sistema jurídico, verdadeiros princípios originários de nosso Estado Democrático, que encerram valores caríssimos à nossa sociedade, quais, sejam: Soberania, Cidadania, Dignidade da Pessoa Humana, Valores Sociais do Trabalho e da Livre Iniciativa e Pluralismo Político, todos insculpidos no art. 1º, da CF/1988[549].

Diante de direitos fundamentais que, no caso concreto, pareçam de alguma forma estar em rota de colisão, é preciso, logo de início, compreender em qual direito a situação fática realmente mais se amolda. Compreendendo o direito, faz-se presente o ponto de partida pelo qual a autoridade competente para decidir irá delimitar as características intrínsecas de um texto normativo que podem ser carreadas na composição da norma. A categorização do direito, no âmbito de uma dimensão de direitos fundamentais, auxilia a buscar o método interpretativo e a hermenêutica mais apropriados a solucionarem o litígio, somados à possibilidade de utilização das teorias dos direitos fundamentais — cujas

---

[548] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014, p. 446.

[549] BRITTO, Carlos Ayres. **O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988**. *In:* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008, p. 159.

propostas caminham no sentido de entregar uma compreensão ao mesmo tempo lógica e global dos dizeres essenciais da constituição, os quais consagraram os direitos fundamentais[550]—.

A harmonização das decisões na área de atos de pessoal, no campo de uma atuação aqui denominada de inovadora por parte dos Tribunais de Contas, normalmente se faz pela autoridade competente para deliberar, a qual terá de enfrentar e de contrapor o auditório responsável pela elaboração da norma regulamentadora do caso concreto. Considerando que boa parte das regras basilares de inativação dos agentes públicos consta da própria constituição, por vezes irá ocorrer conflitos entre princípios constitucionais. A colisão essencial que afeta diretamente o desafio aqui enfrentado é aquela percebida entre o princípio democrático (direito positivado pela maioria) e os direitos fundamentais — aqui tomados como um direito à prestação—. Alexy já alertava que os direitos fundamentais estão posicionados de modo tão relevante que não podem ser deixados ao alvedrio da "maioria parlamentar simples"[551], cabendo assim ao intérprete harmonizar o mencionado conflito.

Identificar as fronteiras interpretativas é tarefa sem a qual torna-se dificultoso decidir com harmonia sistêmica. A decisão escorreita é um verdadeiro direito das partes, cujo interesse das pessoas envolvidas no litígio em obtê-la perpassa pela harmonia entrelaçada com outras decisões, cujo tema tenha versado acerca da mesma questão, com propósito final de conservar a unidade do direito[552]. O processo criativo do Direito, com o intuito de superar um Direito estático[553], é procedimento desejável para ultrapassar paradigmas que não mais atendem à concretização ampla dos direitos fundamentais. No

---

[550] O aprofundamento no tema pode ser buscado em consulta à obra do Professor Canotilho, na qual ele discorre acerca de várias teorias de Direitos Fundamentais, como: teoria liberal, teoria da ordem de valores, teoria institucional, teoria social, teoria democrático-funcional e teoria socialista dos direitos fundamentais. CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Edições Almedina, 7ª ed., 14 reimp, 2003, p. 1395-1401.

[551] ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014, p. 446.

[552] KERN, Christoph A. Kern. **O papel das Cortes Supremas**. *In:* CLÈVE, Clemerson Merlin. Doutrinas Essenciais. DIREITO CONSTITUCIONAL. Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 124.

[553] O Professor Roberto Lyra Filho denomina esse processo de "hermenêutica material". LYRA FILHO, Roberto. **Direito do capital e direito do trabalho.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1982, p. 49.

entanto, faz-se necessário compreender em parte os limites interpretativos para os fins que aqui se almejam, conforme a seguir.

2.2 Limites interpretativos de normas formando paradigmas no controle financeiro de parcelas remuneratórias

Até o momento, trabalhou-se com temas correlacionados ao Direito Administrativo e, especificamente quanto ao controle financeiro de despesas de pessoal, acerca da ponderação e da aplicação de princípios específicos desta matéria, a exemplo dos Princípios da Supremacia do Interesse Público sobre o do Particular, Indisponibilidade do Interesse Público e, o mais marcante, o Princípio da legalidade constitucional, todos eles contrapostos em certa medida com o imperativo contemporâneo de aplicar, neste campo epistemológico, o Princípio da Juridicidade, originário de uma interpretação baseada em modelos jurídicos que buscam observar a concreção de direitos fundamentais e a sua correlação com o desejo de aplicar a solução mais justa, preservando o erário, em um modelo mais efetivo e eficiente de utilização dos parcos recursos públicos em políticas de Estado bem desenhadas.

Como visto, a realidade jurídica então se impõe: a norma de pessoal, seja ela dirigida a parcelas remuneratórias de agentes públicos em atividade, ou orientada aos proventos de inativação ou de benefícios previdenciários, tem naturalmente uma característica multifacetada, principalmente porque cada servidor e agente público detêm certas particularidades, dentro de um direito pátrio que, pelo menos nesse tema, traz variações das mais distintas sobre a regulamentação das carreiras do serviço público, cada qual um regime próprio de composição de vencimentos.

É nesse sentido que a análise de situações que envolve pagamento de pessoal ativo, inativo e beneficiário de pensão deve ser pensada juridicamente, diante de ocasiões pelas quais não se encontram soluções e respostas imediatas no Direito para o caso concreto, momento em que o interprete deverá se valer de recursos hermenêuticos para então adotar uma solução satisfatória. E, para bem dirigir uma interpretação adequada, que esteja em consonância com o sistema jurídico, existem leis que, ora determinam os próprios limites interpretativos, de avanço e de recuo sobre o princípio da legalidade, como também existem leis que podem ser verdadeiras balizas para uma dada decisão, a exemplo da LINDB, da Lei 12.016/2009 [que disciplina o mandado de segurança

individual e coletivo], da Lei 8.437/1992 [que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências] e até mesmo outras leis que, a princípio, parecem não estar relacionadas diretamente com o pagamento de parcelas remuneratórias a servidores públicos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente.

Todas essas referências constitucionais e normativas devem ser compulsadas e, subsequentemente, confrontadas em face da situação fática que se apresenta ao gestor competente para deliberar, haja vista que qualquer decisão jurídica, principalmente aquelas que parecem ter conteúdo *contra legem,* necessita de se harmonizar com um conjunto de princípios constitucionais e com todas as outras normas regulamentadoras do assunto em discussão, além de, se cabível juridicamente dentro dos limites do sistema jurídico, avaliar os impactos sociais e econômicos advindos da deliberação, em cumprimento ao aspecto programático das despesas e do orçamento público. O bom manuseio desses requisitos habilita à formação de paradigmas adequados a serem utilizados pelo gestor administrativo, tendo os tribunais de contas — no que diz respeito a sua competência constitucional, legal e regimental—, uma missão ímpar, especificamente quanto a esta pesquisa, por abranger o pagamento de vencimentos, de proventos e de benefícios aos agentes públicos e respectivos beneficiários, tudo isso feito sob à luz da razoabilidade jurídica.

2.2.1 Leis que funcionam como mecanismos de ajuste de aplicação do princípio da legalidade

O assessoramento legal[554], contemporaneamente utilizado por profissionais de várias áreas ao buscarem extrair a norma de um texto normativo, é resultado de toda uma teoria abrangente do direito positivo. O Direito manifesta-se pelo desejo de se fazer compreender em razão da forma de como ele se constitui e apresenta a sua

[554] Os trabalhos de assessoramento, então realizados pelos auditores independentes, entre eles o de assessoramento legal, por vezes colocam em xeque a imparcialidade dos auditores, pressionando estes a se tornarem servidores das próprias empresas em que auditam, como modo de assegurar a renovação de seus contratos. VILLACORTA-HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. **Abandono legislativo del objetivo de alcanzar la independencia en la auditoría de cuentas**. Bogotá: Cuadernos de Contabilidad, 15 (37), jan./june, 2014, p. 220.

normatividade[555]. O texto de uma legislação pode, por vezes, conter expressões cujos signos ora são mais abertos, permitindo assim uma interpretação mais elástica e, por vezes, também pode conter explicação do que se deseja fazer entender em um determinado contexto normativo. Como exemplo, cita-se a palavra "dolo" que, a depender do contexto, pode alcançar mais de um significado, trazendo percalços para aquele que interpreta a norma. Por essa razão que algumas normas já trazem o sentido da palavra, com o intuito de revelar ao destinatário da lei um horizonte a oferecer alguma segurança jurídica, no molde do que se encontra no art. 1º, § 2º, da Lei 8.429/1992 [que dispõe acerca das sanções aplicáveis em virtude de prática de atos de improbidade administrativa], definindo que dolo, para fins desta norma, é "a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente[556]".

Ainda assim, em nome de princípios como o da segurança jurídica — pelo qual praticamente não se apresentam vozes contrárias a ele, mas sim divergências no que diz respeito a sua aplicabilidade e subsequentes efeitos[557]—, quase que recorrentemente sobrará então alguma margem de interpretação da norma para que a autoridade competente venha a se posicionar mediante uma decisão administrativa, como no caso acima, em que o operador do direito tenha de fazer análise do caso concreto, visando desvelar se aquele acusado de cometer ato de improbidade administrativa agiu com vontade livre e consciente, provocando ato tipificado como ilícito na Lei de Improbidade Administrativa.

E, mesmo que não haja no texto normativo solução imediata para a interpretação de um determinado signo, a autoridade administrativa não poderá, em regra, deixar de decidir, haja vista que isso cria uma instabilidade jurídica capaz de pôr em risco

---

[555] CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **As fontes do Direito e o problema da positividade jurídica.** Coimbra: Universidade de Coimbra — Boletim Faculdade de Direito, Vol. LI, 1975, p. 118.

[556] Nessa esteira, interessante revelar que uma conduta de vontade livre e consciente, mas não dirigida à prática do resultado ilícito tipificado em seus arts. 9º, 10 e 11, não será considerada uma conduta dolosa, para fins da Lei de Improbidade. BRASIL. LEI Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

[557] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 206, p. 210.

componentes do sistema de normas. A ausência da manifestação de vontade por parte da Administração Pública constitui-se no "silêncio administrativo" que, por vezes, é considerada uma omissão ilícita da máquina estatal — não podendo ser confundida com o ato administrativo implícito, no qual reside uma resposta atípica da Administração—, ferindo o direito de petição constitucionalmente assegurado[558].

Nesse mesmo sentido, julga-se que a emissão da deliberação por parte da Administração, entregando a informação jurídica ao cidadão peticionante, no que diz respeito ao direito requerido, é um verdadeiro dever do Estado, haja vista que, do contrário, entende-se que há infringência de princípios da Administração Pública. O primeiro deles e mais patente é o desrespeito ao princípio da impessoalidade; isso, porque quando a Administração recorrentemente não decide diante de casos concretos, ela se permite a sofrer acusações, diante da possibilidade de escolher para quem ela vai ou não decidir. Todavia, embora seja essa uma conclusão possível, nem sempre a decisão administrativa deixou de ser proferida no caso concreto porque houve alguma intencionalidade escusa. Desse modo, põe-se diante das premissas acima, quais sejam: a) a Administração, ao decidir, entrega o seu posicionamento ao peticionante; b) a Administração deixou de decidir; c) e a subsequente conclusão: a Administração violou o princípio da indisponibilidade. Esta conclusão, constante desta alínea "c", não é um argumento dedutivo, mas tão somente plausível[559], isso em razão de o órgão ou a entidade responsável pela emissão da decisão ter deixado de assim proceder em virtude de distintos fatos, como um caso fortuito ou força maior, a exemplo da falta de pessoal ou de um possível incêndio nas instalações.

É exatamente nesse sentido que a Lei 9.784/1999 procurou resguardar o direito do peticionante em obter uma decisão da Administração, conforme disposto em seu art. 48, que prescreve o dever de a autoridade competente entregar a decisão e de emiti-la

---

[558] ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Teoria Geral dos Atos Administrativos — Uma releitura à luz dos novos paradigmas do Direito Administrativo.** Organizadores: Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato (Os Caminhos do Ato Administrativo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011, p. 42-44.

[559] Para Manuel Atienza, esses tipos de argumentos, pelos quais a passagem das premissas não conduz necessariamente a uma conclusão, são conhecidos por argumentos indutivos ou não dedutivos. ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito — Teorias da Argumentação Jurídica.** Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. Ed., São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda. Madri/España: Centro de Estudios Constitucionales. 2003, p. 32.

explicitamente nos processos administrativos, acerca de solicitações e reclamações[560]. Esse signo, constante da lei, qual seja, "explicitamente", indica um significante, no sentido de que cabe à autoridade deixar claro que decidiu e porque assim o fez, não devendo se posicionar nos autos de modo lacunoso ou confuso, isto é, provocando mais incertezas do que um julgamento efetivo nos autos.

É então possível perceber, das conclusões extraídas do que acima foi dito que, quando se deixa de decidir, privando o cidadão da resposta então esperada por ele há, dessa maneira, infringência a outro princípio não só do Direito Administrativo, mas da ciência jurídica, que é o princípio da segurança jurídica. A autoridade que deixar de decidir por um longo período de tempo, e sem maiores justificativas do ponto de vista jurídico, provavelmente vai ter a sua conduta questionada quanto ao aspecto político de não decidir. O significado social do Direito é extraído mediante diferenças políticas e conflitos com enlaces sociais[561]. Pergunta-se então: por qual motivo o conflito seria provocado pela própria autoridade ao deixar de entregar a solução jurídica ao cidadão peticionante, correndo assim o risco de não somente infringir o princípio da segurança jurídica, mas também de ter a sua conduta questionada tanto pelas instâncias de controle como pelo próprio Poder Judiciário, caso seja provocado?

Como quer alguns, o Direito tem como motivação de sua existência a condição de conferir segurança no âmbito das relações sociais, sendo essa função de segurança a simples essência do próprio Direito[562]. Apesar disso, é importante ressaltar que, mesmo diante de todas essas constatações da relevância da entrega da decisão ao cidadão por parte da Administração Pública, extrai-se da Lei de Liberdade Econômica — Lei 13.874/2019 que, se a autoridade competente não entregar a decisão para o administrado em um tempo legal predefinido, esse silêncio da autoridade será

---

[560] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://http://www.planalto.gov.br/ccivil_-03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 1 jul. 2022.

[561] DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político.** São Paulo: Método, 2006, p. 160.

[562] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 55.

considerado como uma aprovação tácita para todos os efeitos, salvo hipóteses expressamente vedadas em lei, nos termos do seu artigo 3º, § 7º[563].

A bem da verdade, sem desejar percutir com maior impulso o comando legal da Lei de Liberdade Econômica acima mencionado, é possível nela perceber a tentativa de capturar a cultura e a sua influência no sistema político da sociedade naquele espaço-tempo[564], haja vista que o assunto nele tratado está mais dirigido às questões de mercado e aos direitos de livre-arbítrio econômico pertencentes ao próprio cidadão inserido em um negócio. No âmbito do Direito Administrativo e do processo administrativo, é possível constatar a tomada de outros parâmetros que, a princípio, dificultariam a aplicação da decisão administrativa tácita, em face de princípios constitucionais explícitos aplicados à Administração, como os princípios da legalidade — esse em face de dispositivos legais que determinam a decisão, a exemplo do já mencionado art. 48, da Lei 9.784/1999, o qual tem um caráter de lei interpretativa nesse caso, embora haja críticas de doutrinadores a esse tipo de norma, no sentido de que limitaria o Poder Judiciário[565]—, bem como de princípios que são caros ao Direito Administrativo, como a indisponibilidade do interesse público—, aqui de maneira evidente, haja vista que a decisão, além de entregar o direito ao cidadão peticionante, oferece segurança jurídica e um paradigma para decisões semelhantes a casos que são levados à autoridade competente para deliberar.

Julga-se também que o direito posto na norma facilita o início do debate, por apresentar as linhas jurídicas do que se vai controverter; no entanto, como ensinam

---

563 BRASIL. LEI Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 2 jul. 2022.

564 Michele Taruffo alerta que há fatores que militam positivamente e negativamente quando se busca a tomada de uma decisão processual racional. Como exemplo de um fator negativo, ele cita a cultura vigente na Alemanha dos anos trinta, em que vigia a prática nazista, sendo impossível, naquela ocasião, pensar-se em uma decisão jurídica racional. TARUFFO, Michele**. Considerazioni su prova e motivazione.** São Paulo: Revista de Processo, ano 32, n. 151, set./ 2007, p. 230.

565 NAVARRA COELHO, Sacha Calmon. **Segurança Jurídica e Mutações Legais.** Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Seguranca-Juridica-e-Mutacoes-Legais.pdfp>, p. 4-5. Acesso em: 03 jul. 2022.

alguns, é preciso que haja uma abertura e uma adesão ao espírito para se discutir[566], cuja norma é elemento facilitador. É nesse sentido que a Lei 8.112/1990, no mesmo caminho do que determina o art. 5º, inciso XXXIV, "a", da CF/1988, também garante ao servidor dirigir requerimentos ao Poder Público, para defender direitos e interesses legítimos, direitos esses que devem ser tomados da forma mais ampla possível, nos termos do que dispõe o seu art. 104, representando um verdadeiro "amálgama" dos direitos e garantias fundamentais constitucionais, porém, de uma forma mais específica e com um determinado alcance mais limitado, porquanto dirigida aos servidores públicos[567].

É interessante verificar que, na Lei 8.112/1990, o seu art. 106, parágrafo único, prescreve o prazo de 5 dias para que haja o despacho do requerimento do servidor público acerca do seu pedido, bem como o prazo de 30 dias para que a decisão do pedido seja explicitada. No entanto, no âmbito do processo administrativo de pessoal — excluindo nesse momento outras considerações possíveis acerca do processo administrativo sancionador—, não há um prazo na Lei 8.112/1990 específico para a instrução do processo por parte do setor responsável pela análise das questões de direito. A bem da verdade, a Lei 8.112/1990 não versa acerca de questões processuais muito específicas, necessitando de se compulsar outros diplomas legais para então encontrar soluções para o caso concreto, promovendo interações entre as normas — e é preciso lembrar que as interações provocam alterações no comportamento e na subsequente natureza dos elementos[568]—.

É nesse caminho que o art. 49, da Lei 9.784/1999 prescreve que, concluída a instrução de processo administrativo, terá a autoridade competente o prazo de até trinta dias para decidir, exceto se houver prorrogação por igual período, devidamente motivada. No entanto, os signos constantes da norma, ao assim prescreverem "concluída a instrução", produzem um significante aberto, considerando que, a bem da verdade, não

---

[566] Perelman menciona que a argumentação deve buscar a adesão dos espíritos, pressupondo dessa maneira que venha a existir um contato intelectual. PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 16.

[567] BORDALO, Rodrigo. **Servidores Públicos: Lei 8.112/1990 (Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 4.** Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 148.

[568] MORIN, Edgar. **O método 1. A natureza da natureza.** Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, Lda, 3. Ed, 1977, p. 53.

existe neste texto normativo um prazo definido para que o analista da administração produza a sua instrução. Aqui se revelam problemas interessantes quanto aos dados a serem buscados com o intuito de verificar em que lugar da máquina pública estaria ocorrendo algum suposto gargalo processual: a) relatórios poderiam apontar que vários processos de um órgão ou entidade específica estariam demorando muito para serem decididos; b) contudo o problema argumentativo se apresenta no sentido de levantar o seguinte questionamento: é a autoridade competente para revisar e decidir o processo que está demorando para se pronunciar nos autos ou são os analistas do órgão que estão demorando para instruir os processos? Desse modo, torna-se relevante não somente a seleção dos dados, mas também a forma como eles serão interpretados e os significados que serão atribuídos a eles[569].

Volva-se então para o problema principal a ser compulsado nesta subseção, no sentido de que a dificuldade aqui revelada é demonstrada pela eventual ausência de lei específica[570] que determine um tempo mínimo para que a instrução processual seja entregue à autoridade competente para decidir. O que fazer em situações como esta? Busca-se no sistema jurídico a solução para tanto e, no nosso caso e em situações semelhantes, vê-se como necessária, por imposição legal, compulsar a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), sendo importantes para o caso concreto no mínimo a análise de dois de seus dispositivos, quais sejam: arts. 4º e 22 deste normativo[571].

O art. 4º da LINDB, tão amplamente conhecido pelo operador do Direito Brasileiro, então prescreve que, diante da omissão da lei, decidirá o juiz de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito. Nesse sentido, estando diante do caso

---

[569] Conforme indica Perelman, a utilização dos dados em uma interpretação, visando uma argumentação, não pode ser manejada antes de feita uma elaboração conceitual, para que lhe seja atribuída algum sentido. Perelman menciona que a argumentação deve buscar a adesão dos espíritos, pressupondo dessa maneira que venha a existir um contato intelectual. PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 136.

[570] A ausência de lei específica não seria o problema metodológico de hoje, mas sim a "concretização de normas em vez de interpretação de textos de normas". CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **Metodologia jurídica: problemas fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 1993, p. 145.

[571] BRASIL. LEI Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 04 jul. 2022.

concreto, não verificando norma que se amolde àquela situação, deve-se então adotar uma decisão que esteja em consonância com esses preceitos da LINDB, observando a analogia, os costumes e os princípios gerais do direito. Todavia, o caso concreto por vezes apresenta-se ao gestor com grande complexidade, criando barreiras para a aplicação desses preceitos e, consequentemente, dificultando posição jurídica que imprima justiça e segurança. A exemplo, traz-se a discussão acerca da ausência de normas que envolvam a prescrição ressarcitória e punitiva no âmbito dos Tribunais de Contas. A discussão, em 2022, foi tão fértil que, naquela ocasião, foi preciso criar um grupo de trabalho em Unidade Técnica do TCU, para a produção de ato normativo a disciplinar tema acerca desta prescrição, conforme se vê do disposto no Acórdão 459/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Antonio Anastasia, com Voto Vencedor do Ministro Walton Alencar Rodrigues[572].

Vê-se aqui um contato breve com o deslinde futuro do presente trabalho, então demonstrado na importância da atividade dos tribunais de contas quando da interpretação das leis ou da ausência delas para decidir em um caso concreto, minimizando conflitos de interesses na Administração Pública[573], haja vista a existência dessas situações específicas, a serem tratadas por vezes primeiramente no âmbito do controle externo da despesa, antes de eventual futura judicialização do caso concreto. É bom lembrar ainda que, durante a interpretação da situação fática, o controle externo se depara com normas que, quando confrontadas visando dar uma solução para o desafio jurídico, podem apresentar contradições lógicas — todavia, nem toda contradição lógica entre os mais diversos textos normativos possuem alta problemática[574]—, principalmente quando se alcança excelente trabalho interpretativo diante de casos relevantes, dentro de

---

[572] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 459/2022-TCU-Plenário.** Relator: Antonio Anastasia. Autor do Voto vencedor: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 09 mar. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

[573] O bom andamento da Administração Pública, bem conceituado por autores italianos, confronta-se por vezes com conflitos de interesses no serviço público, caracterizado quando o "funcionário público", que deveria agir de uma maneira independente e imparcial, possui um interesse particular que é diverso do interesse público pelo qual ele é preposto. TENORE, Vito. **La nozione di conflito di interesse nel diritto amministrativo e nell'ambito dela p.a**. Rivista dela corte dei conti. Anno LXXVI, N. 1/2023, p. 20.

[574] VELOSO, José António. **Concurso e conflito de normas.** Lisboa: Direito e Justiça — Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2002, p. 206.

um ambiente de correta processualização de natureza impessoal, considerando que decisão justa é aquela que demanda um "processo administrativo justo[575]".

De qualquer modo, ainda que diante de todos esses percalços que envolvem o direito material e o direito processual administrativo, é possível facilmente extrair do disposto no art. 4º, da LINDB que, diante da ausência de norma específica, não somente é possível, mas sim é um dever daquele que opera com o direito não se distanciar da integração do sistema jurídico. No entanto, é preciso pensar em quais parâmetros serão evocados pelo analista intérprete da norma administrativa ou previdenciária na decisão do caso concreto. As regras escolhidas e as consequentes decisões devem ser pensadas de um modo macro jurídico, no sentido de que, ao se preferir uma norma em vez de outra, é preciso fazer um esforço preditivo e exegético, a fim de verificar se as consequências jurídicas da decisão não esbarram ou afrontam princípios gerais do Direito Público ou princípios constitucionais, colidindo, a exemplo, com preceitos voltados aos direitos dos homens. Diante da necessidade de concretização dos direitos dos homens, as discussões jurídicas devem ir para além de questões interpretativas, devendo existir organização para que haja o efetivo cumprimento desses direitos[576].

As decisões administrativas detêm validade e se submetem ao controle de legitimidade[577], mas se apresentam com facetas aptas a conduzirem os resultados mais distintos nos grupos da coletividade, sendo alguns positivos, outros negativos e, dificilmente, de resultado neutro, ao assim considerar o modo de alcance universal de seus atos, principalmente no que diz respeito à condução e ao resultado de políticas públicas. Ao escolher por exemplo, em um processo de licitação, uma determinada empresa em vez de outra, o erário assume o risco de mal conduzir o processo decisório de seleção e, consequentemente, isso poderá refletir na qualidade do produto entregue.

---

[575] CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 229.

[576] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999, p. 62.

[577] Via de regra, o controle de legitimidade de ações não pode decorrer da discricionariedade dos sujeitos interessados. BATTINI, Francesco. **Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici.** Varenna: Relazione tenuta nel corso del 50° convegno di studi ammnistrativi, 2004, p. 4-5.

É possível ocorrer algum tipo de contaminação político-ideológica ilícita nesse processo de escolha, cujo objeto, devido ao controle social, resta frequentemente mais exposto e, assim, setores da Administração Pública ficam mais desvestidos e propícios a ataques reveladores da violação de direitos fundamentais dos cidadãos. Nem sempre as constituições possuem mecanismos coercitivos capazes efetivamente de impor reparos a essas situações de flagrante desrespeito à norma constitucional — mas sim estão dispostas para dependerem de programas de objetivos e de amplas margens legislativas[578]—; é preciso compreender que a norma constitucional não existe de modo autônomo aos fatos, mas sim carece, em sua essência, de sua vigência e da correspondente concretização na realidade[579].

Nessa linha, considerando brevemente neste momento que os princípios constitucionais são dotados de alcances interpretativos mais abertos, e, ainda que possuam fundamental importância no modo de revelação do direito, a positivação de direitos nas normas oferece boa coerência às vindouras decisões administrativas, considerando que, mesmo tendo os fatos concretos peculiaridades entre si que os distinguem uns dos outros, o ponto de partida normativo será o mesmo. O positivismo jurídico tem essa característica de conjugar o direito-texto e os valores que o permeiam, visando a concreção da norma jurídica[580].

Ademais, é preciso também compreender o importante papel estabilizador do direito-texto, em face de sua aplicação direta em alguns casos concretos, quando se está diante de situações fáticas que se amoldam perfeitamente ao texto legal, ou seja, circunstâncias que se apresentam de menor complexidade e/ou em face de situações que o risco de decidir se imagina de menor impacto. É possível que, pela abrangência e pelo conhecimento da norma junto à coletividade, a sua aplicação compreende solução jurídica simples. E, do ponto de vista do pesquisador, cabe dizer que o cientista tem como missão

---

578 BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 8.

579 HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAF, 1991, p. 14.

580 DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea.** Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 90.

procurar nas leis a possibilidade de fazer previsões[581]. No entanto, é preciso deixar claro que mesmo casos exemplares, por vezes, não comportam respostas fáceis[582].

O mundo real apresenta problemas que, em um primeiro olhar, parece de simples solução jurídica; contudo, cada signo das palavras em uma norma pode apresentar outros tantos significantes. Toma-se como exemplo o disposto no art. 100, da Lei 8.112/1990, o qual prescreve o dever de se contar para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, incluindo aquele que foi prestado junto às Forças Armadas. Algum servidor público federal, oriundo da polícia militar de um outro ente federativo — por exemplo—, poderia assim solicitar que o seu tempo de corporação, então prestado a esta força policial ostensiva, fosse averbado junto ao seu novel cargo federal para todos os fins, haja vista que, conforme determinado na Constituição Federal de 1988, as polícias militares são forças auxiliares e reserva do Exército, nos termos do seu art. 144, § 6º.

Surge-se aqui um aparente conflito entre duas prescrições normativas, quais sejam: a) uma de ordem constitucional — relativa à determinação de que as polícias militares são forças auxiliares e reserva do Exército —, b) outra de fundo legal — em face de que o artigo 100, da Lei 8.112/1990, prescreve o direito de contagem do tempo de serviço, dirigido a todos os fins, para os servidores públicos federais, quando oriundos das forças armadas—. Poderia então, para o fim específico de averbação de tempo de serviço no âmbito federal, vir a considerar as polícias militares como pertencentes às "forças armadas", em razão de elas serem forças auxiliares e reserva do Exército?

Presos ao sentido literal do texto constitucional — e não do texto normativo elaborado pelo legislador ordinário[583]—, então disposto no art. 144, § 6º da CF/1988, alguns intérpretes, de plano, já iriam argumentar que pertencer às forças auxiliares e reserva do Exército não é o mesmo que pertencer às forças armadas. E, realmente, ao ler

---

[581] POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** Tradução: Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972, p. 270.

[582] MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** Tradução de Waldéa Barcelos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 276.

[583] As constituições do pós-guerra têm o antecedente traumático da crise provocada pelas diversidades sociais, razão pela qual o legislador constitucional buscou reconhecer às minorias contidas em grupos sociais, econômicos, culturais, religiosos, etc — antes excluídas juridicamente e fisicamente—, o direito de uma maior participação na vida política, haja vista que, na prática, o legislador ordinário pode então abusar do seu poder, visando impedi-las de exercer os seus direitos elementares. MARTOS, José Antonio Montilla. **La crítica a la protección de las minorias em alemania.** Revista de estúdios políticos, nº 106, 1999, p. 117.

todo esse dispositivo, vê-se que, ao final dele, tem-se a prescrição de que as polícias militares são subordinadas aos Governadores dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios. Porém, de outra banda, outros poderiam dar uma interpretação bem mais alargada, declarando que, em razão de que todos que realizam serviços ou atribuições junto ao Poder Público podem ser tomados como agentes públicos, estando alguns destes dentro da mesma estrutura do aparelho administrativo estatal[584]; e, ainda, pela natureza do serviço e pela proximidade com o regime militar, os militares das forças policiais poderiam então ser equiparados de algum modo com aqueles pertencentes às forças armadas, possibilitando assim ter o reconhecimento no seu novo cargo federal de todo o tempo de serviço anterior laborado junto à polícia militar, para todos os fins. Nessa linha, diante das inúmeras corporações de polícias militares no Brasil, situações como estas teriam o potencial de produzir diversas decisões judiciais conflitantes — caso os litígios fossem judicializados—, considerando a "variedade de técnicas argumentativas possíveis nas decisões judiciais[585]".

Ainda que o sentido normativo de uma regra, então não colocada explicitamente na CF/1988, possua um significante mais comum e plenamente reconhecido junto aos operadores do sistema jurídico — mesmo os textos "ocos" podem ser considerados dotados de conteúdo, cujas prática e consenso precedentes levam ao reconhecimento de normatividade[586]—, normalmente, é bem desejada que uma regra esteja devidamente assentada na lei. No caso acima mencionado, o legislador poderia então atualizar o texto da Lei 8.112/1990, colocando um rol de tipos de tempo de serviço ou de contribuição que não poderiam ser considerados como serviço público federal, para todos os fins.

Como se vê e já se defendeu nesta pesquisa anteriormente, a positivação da regra de direito na norma, principalmente a que versa sobre parcelas remuneratórias de vencimentos e de proventos do servidor público, tem o poder inicial de socorrer ao intérprete e então retirá-lo, ao menos em parte, de um universo de sentidos que a ausência

---

584 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Apontamentos sobre os agentes públicos — Regime Jurídico dos Servidores Públicos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984, p 3-4.

585 TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 161.

586 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 211.

de dispositivos legais o conduziria. No entanto, como se apresentou até agora, diante de certas situações fáticas, a autoridade que irá decidir deverá ultrapassar os modelos baseados em interpretações literais do texto legal, fazendo uso do já revelado Princípio da Juridicidade. Isso é assim porque não se admitiria pensar que o Direito, em algum momento, tenha como intenção final de ser utilizado deliberadamente como um instrumento de fazer o mal — mesmo que, na prática, por estar envolvido em mecanismos políticos, isso realmente possa vir a acontecer—. Ressalte-se que as obrigações podem ser tanto individuais, como também podem ser cumpridas por vários indivíduos, e, como apresentou Kelsen, quando essas obrigações não são cumpridas, sujeitam-se os descumpridores à sanção[587]. No entanto, tanto o tempo como a experiência histórica vão se modificando —como a nossa face—, e, portanto, altera-se a condição humana, pondo-se uma nova face da justiça[588], sendo que sanções admitidas anteriormente poderiam então se tornar em outro momento injustas.

Nessa esteira, devido a diversas condições que podem impedir rápidos avanços legislativos, na mesma medida em que a sociedade avança, a produção interpretativa contemporânea das normas administrativas não se contém, sendo que, por vezes, algumas partes envolvidas, que não tiveram os seus anseios jurídicos solucionados pela fazenda pública como desejavam, restam irresignadas; e tal inconformismo gera, sem dúvidas, ruídos no sistema jurídico. Ademais, a mesma decisão que fora tomada no âmbito administrativo, dirigida a um cidadão específico, pode não mais ser suficiente para solucionar casos semelhantes, devido à rápida fluidez da essência das coisas em disputas, a exemplo de necessidades de serviços diferentes, novas prestações acerca de saúde, seguridade social e novos desafios imprimidos à ciência. Todas essas mudanças fazem com que alguns autores lecionem que existe uma "privatização do direito público", e outros que ensinam que, a bem da verdade, há a leva de institutos do direito público para o direito privado e deste para aquele[589].

---

[587] KELSEN, Hans. **Teoria Pura Del Derecho.** Traducción de la segunda edición en alemán, por ROBERTO J. VERNENGO. 2ª reimpressión. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1982, p. 131.

[588] SILVA, Almiro do Couto e. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo**. RDP 84, p. 37.

[589] Caso haja o desejo de aprofundar no tema, acerca da constitucionalização do Direito Administrativo, compulsar material do professor Luís Roberto Barroso. BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo**. *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES

É nesse sentido que a pesquisa seguirá na próxima subseção, com o intuito de apresentar a importância de como os modelos jurídicos no âmbito administrativo são construídos com fundamentos nas manifestações do controle externo, que já atua há algum tempo com maior veemência nas estruturações de decisões administrativas, particularmente naquelas que abrangem pagamentos de vencimentos e de proventos aos servidores públicos, com potencial para implicar no sistema maior razoabilidade, mirando um devido ajuste à aplicação do princípio da juridicidade, revelando a relação entre o sujeito, como tribunal de contas, e os respectivos objetos de seu interesse. Sabe-se que o manejo da informação abrange essa correlação entre o sujeito conhecedor de uma determinada "coisa" ou de algo, sendo que este, ao ser conhecido, torna-se assim um objeto[590]. A relação entre os tribunais de contas e o seu "algo", aqui particularmente recortado em face de se investigar vencimentos e proventos de agentes públicos, tem produzido diversos paradigmas no âmbito administrativo.

2.2.2 Benefícios dos paradigmas do controle externo sob à luz da razoabilidade

Inicialmente, é preciso dizer que a ampliação da consciência democrática na CF/1988 é facilmente apreendida no decorrer da leitura atenta de todo o seu texto. E, definitivamente, não é possível dissociar o papel constitucional dos tribunais de contas em face dessa virada democrática que desejou a constituição impregnar na mente dos cidadãos, resultante do próprio espírito destes, diante do contexto histórico que à época se vivia. Um julgamento democrático — que, em essência, deseja abranger a compreensão da maioria, buscando um escapismo de decisões autoritárias que não refletiam o sentimento da coletividade—, tem como mira entregar a decisão a um corpo qualificado com competência para tanto. Julga-se que esse é um dos motivos pelo qual a Constituição Federal de 1988 manteve a denominação de "auditor" para aqueles agentes que substituem os ministros do Tribunal de Contas da União. Lecionam alguns que esse termo,

---

NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 50.

590 Miguel Reale dispõe que o sujeito, ao se dirigir para fora, traz para si aspectos de algo, deparando-se assim com diversas vias e formas. REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 128.

qual seja, “auditor”, era designado inicialmente para se referir a um “magistrado da corte de contas”, conforme suas origens dispostas no Decreto 3.454/1918, embora a denominação de “auditor” não seja atualmente a mais adequada para se referir às atribuições da judicatura[591].

Nesse sentido, a própria CF/1988 tem em seu texto a indicação de que os tribunais de contas, mediante seus ministros, conselheiros e auditores, no exercício de suas missões institucionais e ações programadas[592], vão agir produzindo verdadeiras normas a serem observadas por toda a Administração. As políticas públicas, embora sejam elementos de modernização e mudança no tecido social, são decididas em distância da sociedade, que se torna vítima de políticas públicas improvisadas[593]. O controle externo está a cargo do Poder Legislativo, o qual, auxiliado pelos tribunais de contas, é responsável pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária, sendo que uma das suas missões é exatamente a realização da mencionada fiscalização sob o aspecto da legalidade, nos termos do art. 70, da CF/1988.

Ao se posicionarem acerca da legalidade, os tribunais de contas, vez ou outra, produzirão normas inovadoras. Por evidente, essas normas assim lançadas não serão dotadas de definitividade, como aquelas elaboradas pelo Poder Judiciário. Todavia, os tribunais de contas, por serem alheios à estrutura administrativa, socorrem a Administração Pública ao se pronunciar por decisões paradigmáticas, sendo que um dos fatores para tanto é o aspecto simbólico de não ter delas participado com maior proximidade daquela efetivamente rechaçada pelo Direito, ganhando assim força na busca pela garantia de concreção — como alertam alguns, a Administração Pública, ao editar as suas próprias normas, afasta-se de qualquer cunho garantístico de direitos individuais[594]—.

---

[591] MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor constitucional dos tribunais de contas-natureza e atribuições.** *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 70.

[592] J. Baptista Machado traz em seus ensinamentos metáfora elucidativa, ao apontar que a instituição deve ser imaginada como “um conjunto de acções programadas”, análoga a uma cena de uma peça teatral, em que os atores envolvidos desenvolvem seus papéis, em um cenário determinado. MACHADO, J. Baptista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador.** Coimbra: Livraria Almedina, 1983, p. 17.

[593] COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2015, p. 75-76.

[594] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 12.

Atribuições dadas pela CF/1988 aos tribunais de contas possuem amplitude até então não vistas em nosso sistema constitucional, cuja preocupação normativa e principiológica é depreendida pelo fato de se buscar tanto o aperfeiçoamento da máquina pública, mediante a realização de fiscalizações operacionais, bem como de ter o cuidado com os eventuais gastos indevidos do erário, ao exemplo da aqui trabalhada missão de apreciar a legalidade dos atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro. Impossível imaginar que os tribunais de contas, ao desempenharem as suas funções, não irão utilizar de interpretação e hermenêutica jurídica, manejando de maneira equilibrada regras e princípios. Estes, os princípios, têm como um de seus sentidos ser uma norma muito geral, cujas propriedades também são muito abrangentes[595], sendo assim apropriados para a fundamentação de decisões em casos complexos.

Adotar um equilíbrio decisório, em busca de consonância entre princípios e regras, pode ser tortuoso no âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, em face principalmente da alegação dada por alguns quanto aos seus aspectos originários, que miraram, em maior ou menor grau, o autoritarismo. É, no entanto, fácil perceber que existem diversas iniciativas, como reformas de cunho técnico-político que tentam imprimir um maior grau de percepção dos direitos do cidadão perante o erário, com o intuito de fazer resguardar os seus direitos. Mas é fácil perceber ainda que, no campo decisório, a mudança legislativa nem sempre produz resultados rápidos e nem mesmo de médio prazo, somando-se a isso as resistências institucionais às alterações apresentadas. Nesse sentido, é preciso alertar que tais reformas nem sempre alcançam eficiência — há reformas que nascem de preparação técnico-política; porém, no momento de implementá-las, o ato final é desmoronado pela esfera política[596].

A evolução da Administração Pública trouxe impactos no modo de deliberar, devido a fluidez das relações jurídicas de nosso tempo; os objetos em disputa nos litígios também impulsionaram estas mudanças. Há aqueles que afirmam que a evolução da

---

[595] ATIENZA, Manuel. **Sobre princípios y reglas.** Doxa. Cuadernos de Filosofia del Derecho. Núm. 10, 1991, p. 106.

[596] GIANNINI, Massimo Severo. **Stato repubblicano e autonomie: La lentíssima fondazione dello Stato repubblicano. Regione e governo locale**, 1981, n. 6, p. 17.

Administração Pública se deu de algo menor para algo maior, ou seja, do pequeno para o grande, do que era mínimo para o máximo, de aspecto linear, quantitativo e também constante, sob o prisma de um ponto de vista estrutural; mas há também aqueles que definem a evolução sob uma lente do ponto de vista funcional, em um caminhar do liberal para o social ocorrido entre o século XIX e o século XX, alternando de um abstencionismo para uma implementada intervenção econômica, deslocando assim o seu aspecto autoritário, em direção da busca por uma proteção[597].

Ao menos é preciso perceber que o volume de demandas a serem tratadas pela Administração Pública cresceu de modo quase que exponencial nas últimas décadas e, mesmo que não se possa afirmar com toda a certeza que, entre os séculos XIX e XX, tenha ocorrido um deslocamento da forma de administrar do liberal para o social, é possível notar, em um certo momento, o chamado do Estado para intervir cada vez mais na economia e, por conseguinte, prestar eficientemente serviços públicos. No entanto, a emergência posterior do "gerencialismo" trouxe técnicas da administração privada para a Administração Pública[598], tornando assim mais complexa a aplicação do Direito Público ao caso concreto.

A fusão de técnicas gerenciais na administração da máquina pública fez-se necessária em face de vários fatores que passaram a questionar a eficiência na prestação de serviços, bem como insuficiência democrática na distribuição de políticas públicas e no modelo pelo qual essas políticas são implementadas pelo Estado. Tentativas de correções desses problemas foram desenhadas. A exemplo, houve mudanças em concessões de serviços públicos, passando estes a alcançar também serviços públicos "sem utentes" *uti singuli*, ou seja, aqueles serviços não dirigidos a cidadãos individualizados, a exemplo de serviços públicos de televisão e de radiodifusão[599].

Pautas acerca de feminismo, de gênero e de sexo passaram também a ser mais discutidas no Direito. Pesquisadores feministas, em diferentes países, buscaram deslocar

---

[597] Nesse sentido, Diogo Freitas do Amaral argumenta não ser então possível defender na íntegra essas concepções, registrando que houve uma evolução histórica não linear, com avanços e retrocessos. AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo. Vol. I.** Coimbra: Almedina, 1993, p. 51-52.

[598] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 20.

[599] GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos.** Coimbra: Almedina, 1999, p. 106.

novas soluções linguísticas para separar as dimensões socioculturais das biológicas de gênero e sexo, promovendo uma ressignificação do trabalho feminista[600]. Devido a discussões assemelhadas a estas que se vislumbra implementar mudanças em normas e na legislação de pessoal, a exemplo do elastecimento da licença à Gestante e à Adotante, que corresponde hoje a 180 dias — em vez de 120 dias, como ainda consta do texto do art. 207, da Lei 8.112/1990—, nos termos da prorrogação por mais 60 dias para além dos 120 dias permitidos, segundo dispõe o art. 2º, § 1º, do Decreto 6.690/2008. De modo análogo, como enfrentamento de uma perspectiva que por vezes busca solução positivista e se imponha de modo acrítico ao problema das fontes do direito[601], é preciso perquirir novas formas de normatizar casos concretos na área de pessoal.

Dessa forma, tendo eventualmente a lei deixado de explicitar acerca de como tratar situações fáticas específicas, o intérprete, mais uma vez, terá de se debruçar em estudo do sistema jurídico, para então encontrar recursos normativos que melhor lhe deem resolução quanto aos fatos em disputa, mirando a entrega de um serviço público de qualidade e tempestivo. No entanto, boa parte dos fatos que envolvem a prestação de serviços públicos e a implementação de políticas públicas nem sempre se transformam em processos ou procedimentos administrativos, chegando a excluir potenciais usuários de recursos reconhecidamente universais, que lhes são garantidos pela lei ou pela Constituição. Como foi dito em outro momento, há uma alternância contemporânea de paradigma de atendimento aos cidadãos, cuja prestação de serviços se aproxima daquela realizada pela iniciativa privada, a exemplo da alta utilização do governo eletrônico, mediante a Internet o que, consequentemente, vem implicando em redução de agentes públicos que realizam os serviços de balcão. No entanto, é preciso perceber que disso advém externalidades, haja vista que, nos moldes do caso apresentado, o acesso à internet se faz desigual no conjunto da população, que varia de acordo com o sexo e idade, entre outros fatores[602].

---

[600] LYKKE, N. **Feminist studies: a guide to intersectional theory, methodology and writing**. Abingdon-on-Thames, United Kingdom: Routledge, 2010, p. 41.

[601] CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **As fontes do Direito e o problema da positividade jurídica.** Coimbra: Universidade de Coimbra — Boletim Faculdade de Direito, Vol. LI, 1975, p. 124.

[602] DONNAT, O. **Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique.** Paris: La Découverte; Ministère de la Culture, 2009, p. 3.

A produção de normas que abarcam políticas públicas, seja dando origem a elas ou, ainda, ajustando a sua execução, é algo que não se pode dissociar da boa prestação de serviços públicos. Os problemas multifacetados exigem respostas rápidas da máquina pública, em acomodação às ações políticas do Estado. A pandemia originada pelo vírus da Covid-19, por exemplo, exigiu no País ajustes em diversas áreas relacionadas às despesas, mirando implicar em melhor administração dos recursos públicos, como se viu no setor cultural, o qual, mediante a Instrução Normativa Nº 6, de 29 de abril de 2020, obteve autorização para parcelamentos de débitos relativos a projetos culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura — Pronac, a requerimento do proponente, pelo prazo de 120 dias. A bem da verdade, a escolha por políticas públicas ou de proteção delas envolve temas delicados, como enfrentamento a questões ideológicas — ideologias racistas[603], por exemplo—, e diversos agentes e instituições. A título elucidativo, lecionam alguns que, nos Estados Unidos, a ação pública não é guiada pela solidariedade, e nem tem a intenção de fortalecer os laços sociais, mas sim tem o desejo de, no máximo, redimensionar e reduzir a miséria mais gritante[604].

O modo como a população de um país se organiza, ou tem a capacidade para se estruturar, com o intuito de então exigir uma ação pública adequada, vai dar origem aos principais bônus e ônus dessas vindouras políticas públicas. Como resultado, caso ocorra grande *déficit* democrático, trazendo, consequentemente, insuficiência na concreção de necessidades coletivas[605] e baixa capacidade para mobilizar agentes políticos — então detentores da capacidade de produzirem normas para melhor atender aos anseios da população, mediante uma ação pública adequada—, os problemas se multiplicam e formam uma sociedade com barreiras conjunturais, como se vê das dificuldades derivadas dos interesses rurais no País. Quanto a esse assunto, nota-se no Brasil o resultado de tudo

---

[603] Conforme Andreia Sousa de Jesus, a estigmatização do papel do negro na sociedade leva a essas pessoas a serem associadas a indivíduos que oferecem riscos ou detentores de conduta criminosa. JESUS, Andreia Sousa de. **A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado**. *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 276.

[604] WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos**. Freitas Bastos Editora, RJ, 2001,p. 20.

[605] A atuação administrativa para além do texto normativo requer proatividade do gestor público. É nesse sentido que Paulo Otero leciona que se faz necessário existir "margem de autonomia administrativa", para que se garanta a "concretização das necessidades públicas", então confiadas à Administração. OTERO, Paulo. **Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa.** Coimbra Editora, 1992, p. 194.

isso: multiplicação dos focos de criminalidade, violência, formas desiguais de gerenciar conflitos rurais, subjugando trabalhadores informais, menores, índios, camponeses, desempregados, vítimas de narcotráfico, entre outros; principalmente porque eles não conseguem constituir grupos políticos capazes de tornar essas questões agrárias em um tema de amplitude nacional[606]. A aplicação desumanizada do Direito torna-se injusta, e suas normas se revelam insuficientes para mudar a realidade posta, seja pela própria impropriedade do seu texto, que não alcança as mazelas de todos esses excluídos, ou, ainda que existam leis adequadas, elas não são aplicadas ao ponto de poder modificar a realidade.

A forma e o respectivo juízo da norma podem estimular uma democracia mais ajustada e saudável, com possibilidade de minimizarem com o tempo esses malefícios originados da ausência de representatividade das comunidades e dos grupos minoritários, diante da coletividade em que esses cidadãos vivem. A relação para com o outro é necessária para que se estimule um equilíbrio de justiça. As trocas nas relações jurídicas que despertam sentido de justeza causam no espírito dos seres humanos o sentimento de equidade. Isso acontece porque todo ser humano é um ser racional e espiritual, imputando-se a ele todos os valores, e a sua consciência e vivência própria reproduz-se em outro ser humano, tendo o Direito a função de propiciar o seu desenvolvimento, buscando uma dignidade de um ser racional[607].

É nesse sentido que a lei, em um regime democrático, desempenha um dos seus papéis mais significantes, desde que nela tenha se desenvolvido, durante a sua elaboração, uma efetiva participação popular — direta ou indireta, esta última mediante a utilização de uma representatividade legislativa adequada—, que tenha sido capaz de realmente traduzir em seus textos o sentimento daqueles que da norma posta venham a se beneficiar. Um dos tipos de desigualdade é exatamente aquela conhecida como a desigualdade moral, originada de convenções estabelecidas ou, ao menos, autorizada

---

[606] DELGADO, Guilherme C. **A questão agrária no Brasil**, 1950-2003. *In:* Luciana Jaccoud (organizadora), Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo IPEA, Brasília, 2005, p. 80.

[607] SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 212, abr./jun, 1998, p. 90-91.

pelos homens[608]. A lei, ou norma para o caso concreto, pode ter essa intenção de equalizar esses desafios, ou, ao menos, de reduzi-los a limites administráveis.

Parte-se então do princípio que o controle externo da despesa pública, em razão do qual os tribunais de constas têm competências constitucionais específicas, tem essa intenção de promover, de alguma forma, um melhor ajuste democrático no sistema jurídico do nosso País. Aliás, há aqueles que ensinam que em nenhum regime, seja em uma monarquia absolutista ou em uma democracia, admitem-se desvios que venham a resultar em algum tipo de desperdício ou de subtração dos recursos necessários para realizar as finalidades do Estado[609]. Isso faz todo sentido, diante da percepção do desejo, em regra, de um uso humano infinito dos recursos; contudo, tais recursos, naturais ou transformados, são perceptivelmente finitos, pelo menos no estágio de avanço tecnológico de nossa sociedade.

Esse ajuste é percebido do cotejo das normas que regem o controle externo da despesa financeira, bem como do próprio texto da CF/1988. Ainda que os tribunais de contas se deparem com assuntos e temas que não são de sua alçada — principalmente porque, como defendem alguns, não é correto falar em "jurisdição" dos tribunais de contas[610]—, a CF/1988 fixa competência para que essas cortes de contas representem ao Poder competente, acerca de ilicitudes ou abusos apurados, nos termos do seu art. 71, inciso XI. A presente competência colocada neste inciso é algo de grande relevância para a defesa do sistema democrático porque, ao dar ciência de irregularidade revelada em fiscalização capitaneada por seu corpo técnico, os tribunais de contas ampliam o conhecimento do caso concreto apurado e a subsequente análise da ilicitude, permitindo o controle da legalidade e da juridicidade por parte de um maior número de agentes públicos e de instituições, aumentando a possibilidade de aplicação da norma de forma mais equânime em todo país, e, consequentemente, alargando a probabilidade de conceder oportunidades iguais ao seu povo, fundamento importante da democracia. Essa democracia se relaciona com o princípio da soberania popular, abalizado em duas ideias,

---

608 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 27.

609 LIMA, Luiz Henrique. E-book. **Teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 38.

610 DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 186.

quais sejam: a primeira dirigida ao poder legitimado que exerce um domínio político e, a segunda, caminhando no sentido de que essa mesma legitimidade só pode partir do mesmo povo[611].

O ajuste do texto normativo e de paradigmas por parte dos tribunais de contas, reorganizando o estado de coisas[612], evidentemente dentro de suas próprias competências constitucionais, vai além de uma contribuição focada apenas na economia direta de recursos públicos, pois ainda funciona como amálgama democrático entre o texto de lei e a realidade vivida por aqueles que desejam uma melhor prestação de serviços por parte da Administração Pública, quando esta então utiliza-se de recursos do erário. Tem, assim, como molde primordial de orientação das suas condutas, os princípios expostos no art. 37, CF/1988. No entanto, a observância desses princípios depende intrinsicamente do controle dos atos do poder público[613].

Os princípios constitucionais explícitos, obrigatoriamente observados por parte da Administração Pública, delimitam a visão interpretativa do operador do Direito, o qual, diante de casos cujas leis não possam facilmente resolver ou solucionar de modo mais imediato, deverá deles utilizar em primeira mão, sem dispensar outros princípios constitucionais ou até mesmo aqueles integrantes do amplo sistema jurídico — outros princípios implícitos merecem, como instruem alguns, igual consagração constitucional, a exemplo do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado[614]—.

No entanto, é possível e desejável adequar esses princípios quando da sua correspondente aplicação, principalmente pelo fato de que algumas decisões administrativas abrangem vultosos recursos públicos e, no caso de despesas de pessoal, é sempre bom lembrar que elas são dotadas de natureza atuarial e, ainda que os recursos

---

611 BÖCKENFÖRD, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia.** Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Madri: Editorial Trotta. 1993, p. 48.

612 Quando um estado de coisas se revela com grande complexidade, é dificultoso calcular o impacto da ação ou da omissão de uma conduta de um único indivíduo neste estado de coisas, tornando-se problemático imaginar que esta ação ou omissão seria a causa da presença ou ausência da mencionada situação. LAPORTA, Francisco J. **Algunos problemas de los deberes positivos generales (Observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés)**. Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000, Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofia del Derecho, núm. 3, 1986, p. 59.

613 COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015, p. 117.

614 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 99.

não sejam considerados individualmente tão significativos, quando se analisa o todo das remunerações e dos proventos, facilmente percebe-se a importância desses valores. O controle realizado pelos tribunais de contas é de relevância ímpar para minimizar os riscos de que essas quantias sejam pagas de modo irregular ou ilicitamente, razão pela qual funciona como um verdadeiro instrumento democrático, ao promover melhor igualdade de oportunidades — ainda que exijam tentativas de perpetuação de situações que enfraquecem o controle externo, impedindo o seu devido fluxo de modernização[615]—.

As atribuições constitucionais dirigidas à atuação do controle externo, então titularizado pelo Poder Legislativo, fornecem indicativos acerca do acompanhamento dos princípios constitucionais a serem observados pela Administração Pública. Conforme se extrai do art. 70, da CF/1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, dirigida à legalidade e ao processo político majoritário[616], facilmente é correlacionada com o princípio da legalidade. Essa mesma fiscalização, no que diz respeito à economicidade, está vinculada, ainda que de modo mediato, ao princípio da eficiência e, no mesmo caminho, a fiscalização quanto à legitimidade, vincula-se diretamente ao controle acerca da moralidade e, consequentemente, ao alcance do princípio da moralidade administrativa. Vê-se a legitimidade como mais uma ferramenta de ajuste da aplicação da legalidade. Presume-se aplicar a lei, quando possível, em seu significado mais óbvio; mas alertam alguns que, quando assim não for aceitável, em face de existirem outros significados possíveis, tal presunção pode ser afastada diante de bons argumentos[617].

---

[615] A presente afirmação é exposta em feito escrito pelo Conselheiro-Substituto do Tribunal de Contas de Mato Grosso Luiz Henrique Lima, ao descrever situações e expedientes que impediam a implementação do modelo atual constitucional de composição dos tribunais de contas. LIMA, Luiz Henrique. **Composição e funcionamento dos tribunais de contas — anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 107.

[616] O Professor Luís Roberto Barroso traz importante alerta ao destacar que o processo político majoritário e a interpretação constitucional estão, por vezes, envolvidos em um movimento de tensão, este então administrado pelo plano de justificação política. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 274.

[617] MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** Tradução de Waldéa Barcelos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 278.

A fiscalização quanto à legitimidade e, como acima mencionado, em consonância com o princípio da moralidade, ganha contornos atuais muito relevantes. A corrupção administrativa por vezes age, em princípio, observando feitios superficialmente legais. A legalidade é aspecto importante e atribuição natural da rotina de trabalho de uma corte de contas, a exemplo da fiscalização da legalidade das despesas públicas, conforme disposto na Constituição Portuguesa[618]. Todavia, após a consideração de aspectos morais por parte do intérprete do texto normativo, em procura da norma a ser aplicada ao caso concreto, coloca-se diante da insuficiência do direito-texto como único instrumento eficaz para a solução de certos litígios ou conflitos de interesses que geram a necessidade de uma análise, avaliação ou investigação da Administração Pública, a exemplo dessas situações relacionadas à corrupção, a qual também se mostra bem presente no âmbito empresarial. O campo comercial é então bem conhecido por ser um verdadeiro palco de negócios fraudulentos, tendo o risco e o lucro como elementos impulsionadores inspiradores do comércio — "em Roma, Mercúrio era, ao mesmo tempo, o Deus dos comerciantes e dos ladrões[619]"—.

Os instrumentos do texto constitucional são colocados à disposição do controle externo e dão aos tribunais de contas a possibilidade de tratar situações capazes de evitar condutas fraudulentas e/ou ações corruptivas por parte dos particulares, dos agentes públicos ou de empresas que se relacionam com a Administração; ou, ao menos, avaliá-las em tempo ligeiramente suficiente para que os danos ao erário sejam minimizados. Em uma auditoria operacional tocada por um tribunal de contas, por exemplo, pode-se encontrar falhas em mecanismos de controles internos, os quais, se ajustados a tempo, evitam erros e até mesmo desvios intencionais causadores de prejuízos aos cofres públicos. Com identificação de desafios em fluxos procedimentais nos negócios e ações do Estado, indubitavelmente pode-se propor soluções para essas distorções futuras, facilitando a aplicação do Direito — por acomodar melhor aderência às normas —, e,

---

[618] As competências primordiais do Tribunal de Contas Português estão dispostas no art. 214º, o qual prescreve que cabe ao tribunal de contas a "fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe...". BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 176.

[619] TÁCITO, Caio. **Moralidade Administrativa**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 218: 1-10, 1999, p. 4.

consequentemente, promover maior segurança jurídica. “Segurança jurídica é segurança no Direito, é a possibilidade de conhecimento que confere previsibilidade de comportamentos[620]”.

Instrumento relevante colocado como poder-dever dos tribunais de contas é aquele que determina o julgamento de contas de administradores de recursos do erário, então responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988. Aqui, os tribunais de contas “julgam” as contas dos administradores que manusearam e aplicaram dispêndios e recursos públicos, diferentemente das contas do Chefe do Poder Executivo, em que os tribunais de contas apenas emitem uma opinião, mediante a emissão de um parecer prévio acerca dessas contas. Em um primeiro instante, é preciso agora dizer que, a despeito de existir debate acerca do que realmente seria esse termo “julgar”, insculpido no art. 71, inciso II, da CF/1988, permite-se usar tal termo em sinônimo da apreciação dos gastos, sob a sua constitucionalidade ou legalidade[621].

O mencionado controle financeiro, regido por normas específicas de processos de controle externo, não afasta o típico controle administrativo — esse fundamentado no dever-poder de autotutela pertencente à Administração Pública junto aos seus agentes e as atribuições desenroladas por estes[622]—. No entanto, sabe-se que paradigmas expedidos pelos diversos controles jurisdicionais auxiliam ao gestor em suas decisões, sendo que alguns deles, como bem se sabe, são até mesmo vinculantes.

Nesse mesmo caminho, no sentido de auxílio à Administração Pública em suas decisões emitidas pelas autoridades que se debruçam diante dos casos concretos, as decisões e/ou os acórdãos dos tribunais de contas, principalmente aqueles relacionados ao julgamento das contas, fornecem parâmetros para a solução do caso em análise no processo. Os tribunais de contas, para além da relevante missão de apreciar os fatos de administração de recursos sob à luz da legalidade e da legitimidade destes dispêndios, pode ainda afastar uma norma, em apreciação da constitucionalidade em situação específica de sua competência, embora haja vozes em sentido contrário ao teor da Súmula

---

620 CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 57.
621 DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 82.
622 GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva. 8ª edição, 2003, p. 762.

347 do STF[623], no que diz respeito a esse tipo de controle que, de certa forma, aprecia a constitucionalidade de um texto legal.

Ainda assim, a mencionada tarefa, no que tange à apreciação de leis quanto a sua constitucionalidade, é realizada pelos tribunais de contas. A bem da verdade, filia-se àqueles que ensinam ter os tribunais de contas a missão de apreciar a constitucionalidade de uma norma no caso concreto de sua competência, para então deixar de aplicá-la[624], não podendo tal apreciação ser considerada controle de constitucionalidade jurisdicional, missão indubitavelmente de competência constitucional do Poder Judiciário. Porém, como se disse, as cortes de contas se deparam com esse tipo de análise, a exemplo do que decidido no âmbito do Acórdão 1.208/2021-TCU-Plenário[625], de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, firmando juízo naquela ocasião que se deve aplicar a cláusula de reserva de plenário — art. 97, da Constituição Federal de 1988—, à decisão do tribunal de contas que, mesmo não tendo declarado expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, tenha apartado a sua incidência, no todo ou em parte.

Afastando-se neste momento tais polêmicas doutrinárias, aqui é importante ressaltar que, decisões desse relevo, configuram instrumentos importantes colocados à disposição do gestor do erário, facilitando o seu trabalho de aplicar um entendimento ao caso concreto, fornecendo-lhe maior segurança jurídica, em consonância com a contextualização histórica dos fatos, considerando que toda a discussão de temas relacionados ao conjunto de fatos e normas aplicáveis foram amplamente debatidas, quando do paradigma firmado nos tribunais de contas por seus órgãos colegiados. É preciso assim destacar a existência de uma extensa legitimidade da decisão dos tribunais de contas, haja vista que seus ministros, conselheiros-substitutos e conselheiros não

---

623 Essa súmula da Suprema Corte brasileira permite que o tribunal de contas, no exercício de suas atribuições, então aprecie a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula n. 347.** Brasília, 13 dez. 1963. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jul. 2022.

624 FARIAS, Luciano Chaves de. **O poder dos Tribunais de Contas de examinar a constitucionalidade das leis e normas**. BDA n. 10, 2006, p. 1137-1144.

625 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.208/2021-TCU-Plenário**. Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

estão subordinados tecnicamente a nenhum grau hierárquico, no que diz respeito à condução da instrução processual de controle externo[626].

A consulta, então dirigida às cortes de contas, também possui um alcance distinto sobre as decisões administrativas. Conforme consta da Lei Orgânica do TCU, nos termos do seu art. 1º, inciso XVII, a este tribunal de contas cabe "decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência[627]". Certas autoridades definidas no regimento interno de cada corte de contas podem então dirigir questionamentos ao controle externo, ampliando o debate e, consequentemente, após o posicionamento final mediante resposta ao consulente, entrega-se mais um paradigma a ser observado pelos gestores, em nome do fortalecimento da segurança jurídica.

Todos esses instrumentos de fiscalização disponíveis aos tribunais de contas têm o poder-dever de produzir, ao final, modelos decisórios para toda a Administração Pública. O controle externo, nos moldes do que fora até agora exposto, além da sua missão de cumprir adequadamente e da melhor forma possível todas as suas atribuições constitucionais, tem o papel de aperfeiçoar a democracia, mediante o trabalho que move a máquina administrativa, então gerida pelo poder soberano[628], com o intuito de entregar o melhor serviço público ao cidadão, ao menor custo para a sociedade, possibilitando alcançar melhor compreensão da coletividade do que realmente pode vir a ser o interesse público. Quanto a esse interesse público, boa parte dos administrativistas o conceituam

---

626 MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor constitucional dos tribunais de contas-natureza e atribuições**. *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 78.

627 BRASIL. LEI Nº 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: 21 jul. 2022.

628 O aperfeiçoamento dos instrumentos democráticos é atualmente visibilizado pelo incremento das ferramentas de democracia direta, a exemplo dos diversos tipos de mídias acessadas pelo povo, então amplamente conectados em rede, dando a impressão de que o soberano está em contato direto com os seus administrados. Todavia, esses mesmos mecanismos de democracia direta por vezes são menosprezados, por passarem uma falsa imagem de que a "voz do povo" realmente está sendo captada por meio de simples pesquisas promovidas por jornais ou mídias televisivas, que, por vezes, não passam de mecanismos semelhantes àqueles que induzem usuários a executarem "cliques maliciosos" na internet, como o "clickbait". POZZOLO, Susanna. **Un equilibrio forse instabile. Diritti delle minoranze, costituzionalismo democratico e democrazia diretta.** Rivista scientifica rilevante ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. 2020, p. 3.

como sendo aquele "resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem[629]".

O conceito acima de interesse público somente vai adquirir a verdadeira dimensão que ele pretendeu ter quando todos os cidadãos do País, ou, de modo menos utópico, a maior parte deles, compreenderem que fazem parte desse conjunto de indivíduos que possuem interesses comuns, e que desejam vê-los contemplados de alguma forma, sendo devidamente tratados pela máquina administrativa. Não se pode imaginar que concepções passadas e também contemporâneas acerca de interesse público possam ainda o definir como uma defesa de desejos pessoais de integrantes de sociedade política que seja superior aos cidadãos[630].

É nesse caminhar que se pensa a atuação moderna do controle externo e dos tribunais de contas nacionais. Como visto até aqui, são órgãos indispensáveis para a proteção dos recursos públicos, de modo direto ou indireto, colaborando para o fortalecimento da segurança jurídica e, consequentemente, para a paz social, mediante a formação de decisões paradigmáticas. Atuam para que os gastos com pagamento de pessoal ativo ou inativo sejam bem utilizados, com maior isonomia, cooperando para que os valores residuais dos impostos sejam bem aplicados em serviços e políticas públicas direcionadas à sociedade.

O cumprimento da missão constitucional pelas cortes de contas caminha assim para além de uma interpretação rigorosa e apegada ao sentido literal do texto normativo que, muitas vezes, já não mais reflete a necessidade da coletividade em face de seus direitos perante a Administração Pública, contrapondo-se ao próprio texto constitucional, que, sabidamente, é muito dinâmico. De outra banda, interpretar o texto legislativo para aplicá-lo ao ato administrativo — que se presume legal—, ultrapassando uma primeira impressão textual, põe-se em uma fronteira imposta pela segurança jurídica, cuja parte desfavorecida provavelmente irá questionar. É, por evidente, que a presunção legal do ato

---

[629] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 62.

[630] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 30.

administrativo é relativa, podendo ser contestada pelos tribunais de contas[631]. Todavia, como já apresentava Montesquieu, aquele que faz executar as leis em um governo popular precisa se sentir subordinado a elas[632]. É nesse sentido que o próximo capítulo irá trilhar, em subsequente análise de como a natureza das decisões dos tribunais de contas — e, consequentemente, da interpretação de leis e de normas correlacionadas—, delimitam a apreciação ou "julgamento" da legalidade da admissão de servidores e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro.

[631] MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 139.

[632] MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis.** Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 32.

CAPÍTULO III
A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS EM PAGAMENTOS DE PESSOAL: A DECISÃO DE CONTROLE EXTERNO COMO JULGAMENTO

A feição hodierna da atuação dos diversos tipos de controles do gasto público tem-se mostrado com características que incluem procedimentos proativos de observação da despesa pública. O controle social, mesmo que ainda utilizado restritamente por certas camadas da sociedade, é uma realidade que se impõe e se soma à preservação dos bens e dos serviços entregues com recursos da fazenda pública. Novas metodologias de apreciação de processos e procedimentos administrativos também têm sido implementadas pela Administração, em razão principalmente do avanço da tecnologia da informação, a oferecer um grande aparato de sistemas que conseguem analisar, entre outras coisas, licitações públicas, atos de pessoal, tomada de contas especial e uma série de outros procedimentos.

Todas essas novas formas de atuação do controle da despesa governamental — interno ou externo—, normalmente são estimuladas por aqueles que desejam ver os seus recursos aplicados da melhor maneira possível, necessitando de grande zelo ao serem implementadas, haja vista que, por trabalharem com uma enorme quantidade de informações, estão sujeitas a todo tipo de erros, que vão desde falhas na integridade de dados que são coletados junto à população e, também, erros ocorridos nos próprios sistemas informatizados e nos algoritmos que lhes movimentam. Devido a isso, a própria Administração Pública e os controles internos e externos têm de instituir e revisar mecanismos de controle que permitam avaliar toda essa forma de atuação do novo paradigma de controle administrativo.

Quanto a esses novos contornos de atuação do controle, interessa à pesquisa aqueles relacionados aos pagamentos de pessoal ativos inativos, principalmente os vinculados à análise da legalidade dos atos de admissão e concessões de aposentadoria, reforma e pensão, nos termos da competência constitucional dirigida aos tribunais de

contas, conforme consta do art. 71, inciso III, da CF/1988. Nova metodologia de análise destes tipos de atos já é realizada no âmbito do Tribunal de Contas da União, o qual recebe inúmeros atos dessa qualidade todos os dias, em face de sua numerosa clientela de pessoal da Administração Pública Federal, alcançando todos os Poderes da União, cada qual com as suas carreiras e normas específicas.

A pesquisa, no que diz respeito a esse capítulo, irá então abordar nuanças que abrangem a natureza das decisões dos tribunais de contas e a sua relação com os aspectos dirigidos às despesas de pessoal e, consequentemente, com a apreciação da legalidade para fins de registro, de competência dos tribunais de contas, apresentando, primeiramente, a influência dessa atribuição na forma como são moldadas as novas interpretações legais, principalmente quanto àquelas que parecem se colocar de frente com o texto normativo.

Já em outro momento, será desenvolvido durante o capítulo assuntos relacionados à intangibilidade da decisão, principalmente no campo administrativo, destacando alguns aspectos da Filosofia do Direito e do direito intertemporal que envolvem tais decisões, demonstrando como esses fatores vêm sendo modificados contemporaneamente por interpretações da Corte Constitucional, então devidamente absorvidas pelo Tribunal de Contas da União, revelando também, do ponto de vista interpretativo do Direito, como as cortes de contas impulsionam estas decisões firmadas pelo Poder Judiciário.

Ainda, esse capítulo trará análises acerca da natureza das decisões dos tribunais de contas como um elemento para a formação de juízos não alcançados definitivamente pelo Poder Judiciário, caminhando no sentido de demonstrar como essa relação de interconexão entre o processo administrativo e o processo de controle externo pode caminhar de modo mais harmônico, visando fornecer paradigmas que, além de mais seguros, ajudam também a economizar recursos para o erário e, consequentemente, impulsionam o aperfeiçoamento de políticas públicas, de modo direto e indireto.

Ao final, será procedida a análise de como normalmente surgem, no âmbito dos tribunais de contas, decisões que aparentam ser *contra legem*, deixando registrado como tais casos dirigidos aos pagamentos de pessoal ativo e inativo apresentam-se, de certo modo, como não mais concebidos estritamente por textos legais, ainda que em vigência, ao menos pelo olhar daqueles que decidem em nome do controle externo financeiro e,

consequentemente, encontram reações do Poder Judiciário em razão de provocações processuais de terceiros; tudo isso utilizando-se de elementos hermenêuticos constitucionais, funcionando como uma ponte para o último capítulo do trabalho, que irá apresentar o desfecho quanto à postura mais adequada aos tribunais de contas, no sentido de se posicionarem como órgãos protagonistas na formulação de interpretações que vão para além de uma simples literalidade normativa — no que aqui se denomina de conduta inovadora—, ou, de outra banda, adotar postura mais tradicional, em termos de oferecer paradigmas de controle externo menos inovadores.

3.1 Análise dos atos de concessão: julgamento para fins de decisão administrativa?

A CF/1988 trouxe assim em sua redação, não sem motivo, a atribuição orientada aos tribunais de contas, determinando que eles então apreciem, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão, concessão de aposentadoria, reforma e pensão dos servidores públicos. Faz-se necessário abordar características pontuais desta mencionada "apreciação", levantando discussão acerca de que tal análise poderia, a bem da verdade, configurar natureza semelhante ao "julgamento" das contas dos responsáveis por administrarem recursos públicos; evidentemente, toda essa avaliação percorrerá os signos, significados e significantes dentro do campo epistemológico do Direito Administrativo.

A natureza da mencionada atribuição de apreciar a legalidade, para fins de registro, desses proeminentes atos que conduzem a despesas públicas vultosas e de alcances atuariais pode então revelar a razão pela qual a CF/1988 resolveu destacar essa competência daqueles outros tipos de fiscalizações mais comuns e rotineiras, então executadas pelos tribunais de contas, a exemplo de auditorias, levantamentos, inspeções, etc. É nesse sentido que caminhará a primeira delimitação a ser trabalhada nesse capítulo, principalmente com o intuito de demonstrar que tais gastos públicos envolvem direta ou indiretamente outros campos do conhecimento que, regularmente, não estão tão presentes naqueles tipos de fiscalizações mencionados, a exemplo de relações desses gastos com as mais diversas instituições, carreiras, sindicatos e, não menos relevantes, assuntos de natureza política.

Nessa esteira, ao tomar novamente a redação do art. 71, inciso III, da CF/1988, exsurge questionamento ao menos intrigante acerca do signo "apreciar", haja vista que, ao correlacioná-lo com a expressão "para fins de registro", parece que então se revela determinada assimetria — mesmo que aparente—, considerando que a simples "apreciação" da legalidade pode induzir a existência de um ato anterior e de maior relevância da Administração, qual seja, a aposentadoria concedida ao servidor, de início, no âmbito administrativo. Não se pretende aqui, em razão de se julgar desnecessário para os últimos fins desta pesquisa, avaliar toda a juridicidade das discussões acerca de ser ou não o ato de admissão e de aposentação simples, composto ou complexo; a bem da verdade, o estudo nesse momento concentrar-se-á quanto à análise do termo descrito constitucionalmente como "apreciação", avaliando a possibilidade de tomar o seu sentido jurídico como o de um verdadeiro "julgamento", e a sua correlação com a estabilização das decisões que dela surgem, nos limites definidos pelo STF, então chancelados pelo TCU.

3.1.1 A natureza da decisão dos Tribunais de Contas influenciando a apreciação da legalidade dos atos de concessão

O signo ligado à natureza remete, em um primeiro momento, a uma condição da física. Conduz-se, ao ouvir o termo "natureza" de algo, a um desejo a partir do qual a mente começa a tecer raciocínios, no sentido de identificar do que de fato compõe-se algum objeto, algum instrumento, algum construto teórico ou prático humano, então utilizado em campo qualquer do conhecimento. Para Kelsen, a palavra "ordem" pode ser aplicada em dois sentidos, sendo um deles referente a um sistema de normas e de regras e, o outro, como uma "ordem da natureza", em que os corpos são conformados segundo regras de leis naturais[633]. Então a natureza, para fins que aqui se pretende, pode ser tida conceitualmente como um conjunto de regras ou de dados, capaz de caracterizar um elemento. Como de hábito, cita-se o exemplo da "natureza" de um grupo social. Essa natureza corresponde a um agrupamento de interesses que pode modificar-se

[633] KELSEN, Hans. **Teoria geral do Estado.** Tradução: Fernando de Miranda. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1938, p. 7-8.

ilimitadamente, a depender do próprio conjunto de indivíduos subordinados à aplicação de específica norma jurídica[634].

A física conseguiu com a sua evolução isolar os mais diversos fenômenos, mediante a aplicação da experimentação, e, consequentemente, arrancou-lhes a compreensão de suas causas e efeitos, criando a possibilidade de fazer afirmações; no entanto, durante esse percurso, ocorreram falhas no processo que permitiram a manipulação para experimentar, produzindo subprodutos do conhecimento, tornando as técnicas como os principais frutos sociais, promovendo simplificação e redução, e, por último, tudo que não pode ser reduzido ou simplificado em razão das análises fenomênicas necessárias, tornou-se oculto[635].

Desse modo, via de regra, sempre que se buscar apreender a natureza de algo, há uma necessidade implícita de olhar para o objeto e, consequentemente, apreender o mencionado conjunto de atributos que ele detém e delimitá-lo; isso porque, para fins de um estudo qualquer, entender a natureza é como posicionar um indivíduo em um campo de um jogo, que se coloca pronto para reagir conforme os estímulos e regras preestabelecidas, diminuindo as discricionariedades[636] de julgamento. Evidentemente, a mencionada palavra irá assumir subjetividade em razão de cada sistema a que pertence, e, em cada campo epistemológico, ela poderá assumir nuanças próprias do ramo a ser estudado.

A importância de se apreender a natureza de algo, para fins do que aqui se pretende, é conhecer esse objeto. Ao conhecer algo, permite-se que sejam elaboradas perguntas acerca da "coisa em si", mesmo que, posteriormente, chegue-se à conclusão que não se pode atingir uma resposta com grau absoluto de certeza, o que não impede, principalmente em consideração ao espírito humano, que se tenha o desejo de obter uma

---

634 FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 20-21.

635 MORIN, Edgar. **O método 1. A natureza da natureza.** Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, Lda, 3. Ed, 1977p. 333-334.

636 Aos juízes assistem uma margem de poder discricionário, ao escolherem a lei aplicável ao caso, haja vista que suas conclusões não podem ser reduzidas a mera produção de silogismos. Os cidadãos estão assim sujeitos a padrões individuais, que não são extraídos de leis democráticas e de normas gerais, razão pela qual vê-se a necessidade de se estabelecer mecanismos para que se possa impedir o exercício do poder puramente discricionário. TROPER, Michel. **Le pouvoir judiciaire et la démocratie.** Université de Paris X-Nanterre, Institut Universitaire de France, Vol. 1 EJLS N. 2, 2014, p. 8.

compreensão universal da realidade, colocando-se em postura de questionar o que realmente é o ser humano e a respectiva importância do valor das coisas que estão em sua volta[637].

Ao se retomar o que fora dito agora a pouco, tem-se que os estudos científicos da física, em apreensão dos fenômenos e subsequente colocação de suas características em observação, têm o domínio de promover certo tipo de redução, o que também se vê na apreensão dos sentidos interpretativos da lei ou da norma. Isso é fácil de perceber ao se tentar alcançar, mediante o estudo de um objeto, qualquer completude de uma existência efetiva, restando ao final a apreensão de algo ainda que muito superficial de toda a experiência real, em face da limitação de nossos sentidos[638].

O conjunto perceptível de regras e de princípios que então se apresenta para definir a característica de um objeto ou de outras construções conceituais específicas de um determinado campo de estudo é suficiente para definir a "natureza" de algo para os fins que aqui se almeja, sem excluir outras possibilidades de juízo ou de interpretação. Nesse sentido, amolda-se, por exemplo, a natureza da relação jurídica entre os titulares de cargos e o Poder Público. Essa natureza é então composta de um grupo específico de regras, que permitem distingui-la das demais relações. Essa relação jurídica, ao vincular o Poder Público e os respectivos detentores de cargo público, encontra-se em um regimento institucional, em verdadeira relação estatutária regendo essas duas partes — máquina administrativa e titulares de cargos públicos—, distintamente do que se verifica na relação jurídica da qual faz parte os demais empregados[639].

Por evidente, essa mesma natureza pode-se dividir em outras espécies que compõem o conjunto da "natureza", então dada nesse momento como gênero. No caso, a relação jurídica estatutária, existente entre o Poder Público e os respectivos detentores de cargo público, pode ser caracterizada com detalhes distintos, a depender do conjunto de regras e de interações sociais democráticas[640] que regem cada agente colaborador dessa

---

637 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 37.

638 COMTE, Auguste. **Discurso sobre o espírito positivo.** Tradução: Walter Solon. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 28.

639 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 263.

640 Essas interações sociais originárias de grupos definidos, conforme alerta Canotilho, são responsáveis pela chamada teoria pluralista da democracia, haja vista que elas que conduzem às decisões estatais,

relação estatutária institucional, a exemplo de magistrados, membros do Ministério Público, servidores públicos, militares, etc.

Cada qual desses grupos mencionados possuem características distintas, regidas por leis e normas que estão em consonância com a especificidade dos direitos e dos deveres atribuídos a um conjunto, bem como por ideologias veiculadas por políticas, que permeiam não somente suas carreiras, mas também suas instituições, em um movimento em que se busca o poder. Um dos conceitos possíveis de ideologia é exatamente esse: abrange relações percebidas entre signos e processos oriundos do poder político, não sendo coextensiva apenas ao campo geral da "cultura", mas também explica esse campo de um ângulo específico[641]. Desse modo, ainda que regidos por norma distintas, e, consequentemente, de "naturezas" específicas, os grupos naturalmente têm o dever normativo de se inter-relacionar — cada qual com suas características e poder político de alcance e influência na realidade—, a depender do objeto que está em análise. As percepções de certas relações provavelmente foram engendradas ao espírito do homem em face da reiteração da aplicação dos diversos seres a si mesmo, e, não menos importante, de uns para com os outros[642].

Nessa esteira, cita-se, por exemplo, o fenômeno da seguridade social, cuja dimensão tem natureza inigualável, diante dos problemas da contemporaneidade. Cada agente daqueles anteriormente mencionados — magistrados, membros do MP e servidores públicos —, desempenham atividades específicas conexas com ela, como análise de concessões de benefícios, proteção de beneficiários, resolução de litígios previdenciários, etc., — destaca-se assim que a seguridade é detentora de características peculiares, não só pelo fato de se tratar de prestações básicas e gerais a serem percebidas diretamente, mas ainda por garantir uma proteção mais geral quando se consideram os riscos mais altos da vida[643]—.

---

mediante *inputs* "veiculadores das ideias, interesses e exigências dos grupos". CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1409.

641 EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo. 1997, p. 39.

642 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 62.

643 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo. Tomo II.** 9a edición, Madrid: Civitas, 2004, p. 76.

Todos esses elementos e, evidentemente, outros não aqui expostos, estão presentes no conceito acerca da natureza de algo. Do ponto de vista jurídico, em face de tudo que até agora foi colocado, percebe-se que não se pode desconsiderar a natureza de algo em face daquilo que será utilizado como fundamento para se posicionar mediante uma decisão. A debruçada apreensão da natureza do objeto ajuda a afastar os aventados defeitos da teoria clássica do conhecimento — a qual apregoa certeza à medida em que se imuniza as partes de convicções por meio da dogmatização contra qualquer crítica, protegendo-se do risco do fracasso[644]—, embora exista a dificuldade patente que se verifica pelo fato de o objeto estar no mundo dos fatos — e os fatos, ainda que façam parte do funcionamento do Direito, neste não se formam, mas sim se tomam como parte da Sociologia[645]—.

De fato, o mesmo objeto poderá ser apreciado sob diversos ângulos, a depender daquele que vai analisar, daquele que vai decidir, da instituição que irá emitir a disposição, e, sob uma camada jurídica mais complexa, depende ainda do conjunto de normas que diz respeito sobre aquele objeto, o qual pode variar a depender do enfoque. Por exemplo, o objeto "casa" deve ser analisado distintamente conforme o direito que a ele está vinculado. Definir adequadamente o objeto faz-se necessário para irromper o enunciado normativo e partir para o enunciado performativo — este tomado pela passagem do plano do discurso para o da ação[646]—.

Nessa linha, a "casa", como acima exposta, pode estar relacionada ao direito social à moradia, então insculpido na CF/1988, nos termos do disposto no seu art. 6º, "caput"; mas também pode, em alguns casos, ser considerada como asilo inviolável do indivíduo — nos termos do que consta no art. 5º, inciso XI, da CF/1988, tomando, para fins penais, uma dimensão conceitual mais ampla. No mesmo caminho, "vantagens remuneratórias"

---

644 ALBERT, Hans. **Tratado da Razão Crítica**. Tradução de Idalina Azevedo da Silva, Erika Gudde e Maria José P. Monteiro. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro LTDA. 1978, p. 48.

645 NIETO, Alejandro. **Sobre la dudosa posibilidad y escasa utilidad de definir el derecho.** Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, Nº. 23, 2019, p.

646 É de se esclarecer que, para Manuel Atienza, pode-se deixar de condenar — estando dentro do plano da ação —, mesmo tendo sido decidido anteriormente pela condenação, não configurando uma contradição do tipo lógico, mas sim uma contradição pragmática ou performativa. ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito — Teorias da Argumentação Jurídica.** Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. Ed., São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda. Madri/España: Centro de Estudios Constitucionales. 2003, p. 36-37.

podem estar vinculadas a vencimentos de servidores ativos, com questões de processo administrativo normalmente solucionadas pela Lei 9.784/1999 — quando se trata de servidores públicos federais —; porém, "vantagens remuneratórias" podem estar ainda no campo de cálculo de proventos de aposentadoria, reforma e pensão, cujas questões processuais relacionadas à apreciação da legalidade desses atos para fins de registro serão regidas ao final pelas regras de processo de controle externo. A apreciação de cada signo acima mencionado deve ser analisada dentro do contexto normativo a que se apresenta. Forma-se, nessa apreciação, um "modo simbólico", que, além de configurar em um grau semântico verdadeira "nebulosa de conteúdo", dependerá de uma postura pragmática daquele que irá utilizar-se do texto[647].

Resta assim por evidente o trabalho árduo do utente da norma, sob à luz do caso concreto, ao procurar identificar a natureza do objeto a que se pretende debruçar para bem decidir; conhecer as instituições envolvidas, e também os interesses políticos, ideológicos e de poder que abraçam o tema[648], para bem defendê-los ou confrontá-los sob o espeque jurídico e, ainda, identificar o conjunto específico de normas que regulamentam o mencionado objeto. Ademais, o tipo de pedido e o respectivo processo pelo qual os fatos serão tratados requerem cuidados distintos, em relação aos efeitos que surgirão da decisão a ser adotada. A visão propagada que se tem das administrações públicas é que essas, quando se relacionam com regras do direito objetivo, exercem uma espécie de dominação em todo o processo, segundo a sua qualidade de agentes jurídicos[649].

Todavia, sabe-se que esse modo de agir processualmente não é mais aceitado e nem mesmo adequado — se é que tenha sido em algum momento—; talvez apenas socialmente ou politicamente tolerado; as atuações autoritárias no processo administrativo podem produzir decisões que ofendem o interesse geral; e isso é fácil de perceber porque, em regra, elas são produzidas sem a adequada oitiva do terceiro

---

647 NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 22.

648 As instituições ganham vida pelo poder, mas este deve sucumbir a um modo de consentimento oferecido pelo "súdito" que impeça a violência, sendo assim juridicamente válido. HAURIOU, Maurice. **A teoria da instituição e da fundação: ensaio de vitalismo social.** Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 11-12.

649 HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios dodireito privado**. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 467.

interessado no processo, ou, ainda que lhe ouvindo, tenha desconsiderado aspectos fáticos e jurídicos carreados aos autos pela parte que litiga em face do erário. Conforme ordena o art. 2º, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, a norma administrativa deve ser interpretada "da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige[650]". É de se perceber então, pelo exposto até agora, que esse bem interpretar passa por compreender a natureza do instituto e, não menos importante, construir cenários que possam convencer o auditório que a decisão a vir a ser tomada atinge ao melhor fim público.

As decisões administrativas serão então proferidas em um campo específico do conhecimento — sem desconsiderar a sua correlação com outros campos—, fundamentadas nas normas de Direito Público, ou, ainda mais especificamente, sob à luz do Direito Administrativo. Sabe-se que, como qualquer outro campo do saber, o Direito Administrativo mantém relação ativa com outros ramos do conhecimento, notadamente com o Direito Constitucional, e também com o Direito Processual — Civil e Penal—, Direito Civil, Penal e do Trabalho[651].

Nessa linha, conhecer da natureza jurídica do objeto em discussão implica na identificação escorreita do campo normativo que se encontra, considerando ainda toda a sua correlação com os outros ramos de estudo, em razão de que a decisão a ser tomada deve compor sistematicamente o conjunto de paradigmas a ser observado pelos cidadãos e pela Administração Pública, oferecendo, desse modo, uma possibilidade de estabilização social e, consequentemente, melhor segurança jurídica. Esses elementos devem estar assim em melhor grau de consonância, para que o sistema normativo realmente se mostre com bom coeficiente de segurança, haja vista que o dever-ser do Direito como uma consequência é caracterizado como uma possibilidade[652].

A "possibilidade" mencionada denomina-se assim porque, mesmo que haja uma disposição específica da norma, como um dever de realizar específica conduta, sob pena

---

[650] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://http://www.planalto.gov.br/ccivil_-03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 30 jul. 2022.

[651] CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito administrativo do Brasil: apresentação do Direito Administrativo. Vol. I**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964, p. 96.

[652] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 59.

de restituição de valores e a subsequente aplicação de uma multa — por exemplo —, é possível que isso não venha a acontecer concretamente por distintos motivos, sendo que uma situação bem frequente na Administração Pública, capaz de ilustrar esse tipo de acontecimento, é aquela relacionada ao direito intertemporal, como a aplicação da decadência e da prescrição administrativas, pelo transcurso do tempo.

Não se pode olvidar então que a identificação da natureza jurídica do que se pretende esmiuçar torna-se um dos elementos essenciais para a boa decisão, haja vista que a importação de características do direito privado para o direito público indevidamente pode provocar decisões que, sob à luz de determinados princípios deste último, venham a desconsiderar o interesse público, tornando-o disponível e, consequentemente, fazendo com que a decisão adotada se torne incongruente e injusta. Cite-se, por exemplo, os efeitos da invalidação do ato administrativo[653], a qual, normalmente, possui efeitos *ex tunc*.

No âmbito do direito privado, tomando como exemplo a disciplina acerca dos negócios jurídicos, a invalidação destes possuem regramentos específicos, que, a depender do tipo de negócio, pode ser nulo ou anulável, conforme indicam os dispositivos do Código Civil brasileiro de 2002, em seus artigos 166 a 184. Já no campo do Direito Administrativo, não existe um "código" especificamente que delimite esse tema; no entanto, a Lei 9.784/1999, em seu art. 53, prescreve que a Administração tem o dever de anular seus próprios atos, "quando eivados de vício de legalidade", ou revogá-los, em razão de conveniência ou oportunidade, missão esta auxiliada pelo controle interno do órgão ou entidade[654]. Desrespeitar sistematicamente a legalidade é, de certa forma, tolerar um poder administrativo autoritário; isso, porque é o princípio da legalidade, ao defender os direitos individuais e políticos da representação popular, quando da

---

[653] Weida Zancaner explica que — citando Celso Antônio-, nem sempre a invalidação operará efeito *ex tunc*, a exemplo de quando os efeitos alcançam terceiros de boa-fé ou quando viola o princípio do enriquecimento sem causa. ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos. Temas de Direito Administrativo**, vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 53.

[654] A International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) destaca que o controle interno tem como um de seus objetivos auxiliar o gerenciamento da entidade no cumprimento das leis e dos regulamentos, o que requer gerenciamento de uma intensa comunicação com outras pessoas, em face de o controle interno ser afetado pela natureza humana. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**, Bruxelas, 2004, disponível em <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf>, p. 6-7, Acesso em: 14 jul. 2023.

constituição de poderes, que afasta o absolutismo do Poder estatal[655]- como ensina parte da doutrina—.

As relações jurídicas entre particulares repetem-se com uma frequência que torna possível até mesmo expor na norma um número de situações em que a nulidade ocorre, a exemplo do: negócio jurídico celebrado por pessoa absolutamente incapaz; daquele não revestido em forma prescrita em lei; daquele que fraudar lei imperativa, etc. No campo do Direito Administrativo, a pressão por novas demandas é muito grande, exigindo grande adaptabilidade da máquina administrativa contemporânea, no que diz respeito a prestar serviços públicos que atendam de modo mais individualizado o cidadão. Nota-se um clima de desorientação na Administração Pública, quando, em certo ponto, ela não se ajusta devidamente ao crescimento das atividades e responsabilidades estatais, principalmente por dela requerer acertada atualização[656]. A gestão de um serviço público de saúde, por exemplo, deve tratar cada qual usuário na medida da gravidade de seus problemas, ofertando-lhes serviços adequados, assegurados por lei. A situação do usuário deve estar protegida na norma, garantindo-lhe um aspecto positivo regulamentar e objetivo, cujo funcionamento legal se apreenda de modo concreto, impedindo que ele seja, por algum motivo, afetado em face da ausência de prestação[657].

De toda sorte, percebe-se que a identificação da natureza do objeto ou do tema que se quer tratar é realmente importante para decidir os litígios com justeza e maior segurança; mas também guarda os seus obstáculos, principalmente quando se está de frente com relações jurídicas administrativas. Como dito, essas são permeadas por princípios próprios do direito público, como o Princípio da Legalidade — adequadamente ajustado pelo Princípio da Juridicidade, quando necessário for —, Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o do Particular, entre outros; porém, sabe-se que a prestação direta do serviço público por parte do Estado torna-se, em alguns momentos, não tão eficiente; ajustes de aproximação

---

655 TÁCITO, Caio. **O Princípio de Legalidade: Ponto e Contraponto.** Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1996, Rio de Janeiro, 206, p. 2.

656 ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y administracion: tres estúdios**. Madrid: Instituto nacional de administracion publica: boletin oficial del estado, 1995, p. 19.

657 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo.** Tomo II. 9a edición, Madrid: Civitas, 2004, p. 75.

do Direito Administrativo com a teoria civilista foram usados para resolver alguns desses problemas, a exemplo da teoria das delegações, que surgiu exatamente em face do desenvolvimento territorial, político e social do Estado, responsável por tornar as autoridades públicas constituídas executoras de tarefas múltiplas insuficientes para dar vasão aos negócios[658].

Nessa esteira, diante da natureza pública do instituto jurídico que se aplica ao caso concreto, um conjunto de normas públicas deve ser utilizado para solucionar problema. A cada passo dado pela Administração Pública para o desfecho do litígio, mais gastos da fazenda se fazem necessários, em face de movimentação da máquina pública e de seus agentes ao conduzirem o processo administrativo. Existem vários órgãos competentes para cada tema — o que acontece por vezes em face da hierarquia, em relação de coordenação e subordinação entre esses órgãos[659]—, e, às vezes, o mesmo tema perpassa também por vários órgãos, a exemplo da apreciação do ato de aposentadoria, reforma e pensão no serviço público.

Lembre-se que, no âmbito do processo administrativo, cuja ideia é a sua devida utilização do modo mais dialético possível, há proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas aquelas previstas em lei[660]. Sob à luz do Direito associado ao alcance da justiça, depreende-se que esse dispositivo busca equalizar o acesso ao direito em face daqueles mais abastados — que normalmente possuem todas as formas para bem acessar os mecanismos de solução de litígios —, em contraponto àqueles que dispõem de menos recursos para litigar no campo do Direito Administrativo, tarefa esta auxiliada pelo controle externo, principalmente em tempos de grandes desafios[661]. Àquele

---

[658] HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado**. Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc., p. 471.

[659] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Transformações da organização administrativa, Diretrizes, relevância e amplitude do anteprojeto.** *In:* Nova Organização administrativa brasileira. Coordenador: Paulo Modesto; apresentação: Paulo Bernardo; introdução: Luiz Carlos Bresser Pereira. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 26.

[660] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.-br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 08 ago. 2022.

[661] O auxílio do controle externo na gerência do gasto público, principalmente aquele que é realizado pelos Tribunais de Contas no mundo, vê-se com maior intensidade em situações de grande dificuldade, a exemplo da que se viu durante a pandemia de Covid-19, cuja crise sanitária mobilizou enormes gastos das administrações públicas mundiais em compras de insumos e materiais para minimizarem as

que necessita com frequência dos serviços públicos mais basilares, provavelmente qualquer despesa lhe causará grande impacto. Positivar em sentido contrário tornaria a norma menos efetiva — e, seguindo o pensamento kelseniano, efetividade é um requisito de eficácia e validade do direito positivo, devendo-se acrescentar a este o elemento de "justiça"[662].

O processo administrativo justo, quando observados os seus procedimentos legais, conduz a uma mais balizada discussão do direito material, pois é nele que as partes desenvolvem os fatos, a serem apreciados de acordo com o direito aplicado ao caso concreto, considerando os aspectos de sua natureza conforme já mencionados anteriormente; em face de cada grupo de normas bem aplicadas à situação fática, a decisão administrativa será construída em uma melhor consonância com o sistema jurídico. Todavia, mesmo que os fatos estejam suficientemente delineados na cabeça das partes e, ainda que a documentação probatória esteja devidamente inventariada, é preciso que todas essas informações se coloquem acostadas no processo administrativo, passando pela análise e apreciação das competentes instâncias administrativas. O processo administrativo é a "Administração em movimento", sendo que nada nele deve-se passar desapercebido dos interesses dos administrados, haja vista que a ele pertence um compromisso com a força motriz de um ideal democrático[663].

Em outras passagens, falou-se aqui o que já é bem sabido e documentado no Direito, no sentido de que a lei não é capaz de acomodar soluções para todas os fatos da vida; e nem mesmo ela deve ter essa intenção, diante de seu caráter geral e abstrato; no âmbito do processo administrativo e de controle externo essa constatação também não pode ser diferente. As constituições podem criar e denominar órgãos e entidades da Administração Pública, atribuindo imediatamente algumas competências a eles, e deixando que outras sejam estipuladas ou regulamentadas por lei. Todavia, nem sempre

---

consequências de índole econômica e social, exigindo esforços hercúleos dos controles interno e externo para garantirem o cumprimento da legalidade e da boa gestão pública desses recursos. MOYA, Maria Dolores Genaro. **40 años Después, los retos em el ámbito de la fiscalización. Revista Española de Control Externo,** vol. XXIV, nº 71 (mayo 2022), p. 20.

662 DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 157.

663 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 26.

há essa previsão e, diante dos diversos expedientes que se fazem necessários para a condução das missões constitucionais, legais e de rotinas dos órgãos e entidades, acaba-se por encontrar soluções processuais que, não raras as vezes, dão origem a interpretações diversas, capazes de ocasionarem ruídos deliberativos. Como exemplo, faz-se mencionar a denominada "Proposta de Decisão", então redigidas pelos Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas ou Ministros-Substitutos do Tribunal de Contas da União, em que alguns defendem que ela tem natureza jurídica de "Parecer", e outros sustentam a sua natureza jurídica de "Voto"[664].

Nesse sentido, quando a própria lei traz a previsão ou a indicação da natureza jurídica de determinado instituto, facilita-se não somente a sua interpretação, mas também a cobrança de resultados mediante a transparência[665], haja vista que, desse modo, já haverá de antemão o indicativo de quais tipos de normas ou de regimes poderão ser utilizados para a solução do problema entre as partes interessadas. Exemplo desse tipo de norma é a Lei 13.874/2019, conhecida como Lei de Liberdade Econômica. Em seu art. 1º, § 1º, esta norma indica os campos de estudo que ela irá ser aplicada como ferramenta interpretativa, quais sejam: direito civil, empresarial, econômico, urbanístico e do trabalho; já em seu art. 1º, § 3º, há nela a prescrição de que os seus Capítulos II e III (o Capítulo II trata da "declaração de direitos de liberdade econômica e, o Capítulo III, versa sobre "garantias de livre iniciativa") não serão aplicados ao direito tributário e ao direito financeiro (ressalvado o disposto no inciso X da caput do art. 3º, desta mesma lei, que versa sobre o direito de arquivamento de documento por meio de microfilme, então equiparado a documento físico para todos os efeitos legais)[666].

---

[664] MOURÃO, Licurgo, FERREIRA, Diogo Ribeiro. **A atuação constitucional dos tribunais de contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações) — de Eisenhower a Zé Geraldo**. *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 138-155.

[665] A transparência tem o condão de orientar a atividade econômico-financeira pública, avaliando os objetivos da política econômica, bem como os resultados sociais que derivam de sua execução. GUIJARRO, Javier Medina. **La legitimidade de las instituciones superiores de control.** Revista Española de Control Externo, 2005, p. 14.

[666] BRASIL. LEI Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de**

Do acima exposto, percebe-se facilmente que a Lei de Liberdade Econômica resolveu excluir ou restringir o seu alcance em ramos do Direito Público, quais sejam, o direito tributário e o direito financeiro, e, em sentido diametralmente oposto, prescreveu a sua aplicação direta aos ramos do direito privado, como o direito civil, empresarial e do trabalho (embora tenha também determinado a sua aplicação aos direitos urbanístico e econômico, que são, como querem alguns, ramos do direito público, mas que possuem alta correlação com o direito privado). Considerando que a natureza jurídica trata da afinidade que determinado instituto jurídico possui junto a uma grande categoria jurídica, guardando com esta diversos pontos estruturais, e, consequentemente, ingressando nela para fins classificatórios[667], constata-se que a escolha feita pelo legislador ordinário, junto aos campos de estudo em que a norma deverá incidir, tem um intuito de auxiliar aquele quer irá interpretar o seu texto normativo quando da aplicação no caso concreto, socorrendo-se dos princípios que regem cada um daqueles campos mencionados.

Resta, por evidente, que o caso concreto poderá apresentar situações diversas, requerendo a utilização e a transposição de princípio de um campo para o outro, o que nem sempre é de simples solução[668]; todavia, nota-se que o texto normativo mencionado, pelo menos em tese e nesse ponto específico, teve a clara intenção de delimitar o seu particular emprego, fazendo-se presente como um ponto facilitador da interpretação. Ressalte-se que alguns autores até mesmo ensinam que, contemporaneamente, há uma "privatização do direito público", passando a se submeter a categorias do direito de obrigação e, em sentido diverso, existiria uma publicização do direito privado; no entanto, para outros, o que ocorreria, a bem da verdade, é uma aplicação de princípios

---

26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 4 ago. 2022.

667 SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 690.

668 Recentemente na Itália, no final do período de emergência da pandemia de Covid 19, dois plexos jurisdicionais foram chamados a se manifestarem sobre a legitimidade da obrigatoriedade da vacinação imposta aos profissionais de saúde, quais sejam, o civil e o administrativo, sendo que as Seções conjuntas de Cassação afirmaram ser de competência civil, enquanto que a Seção III do Conselho de Estado afirmou ser de competência administrativa. CUPAIOLI, Lorenzo. **L'atto vincolato incardina la giurisdizione civile nelle controversie di diritto pubblico: l'ennesima incursione (Nota a Cass., S.U., ord. 29 settembre 2022, n. 28429, Cons. Stato, Sez. III, 3 ottobre 2022, n. 8434, e Sez. III, 5 dicembre 2022, n. 10648)**. *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.2, Marzo-Aprile, 2023, p. 94.

constitucionais às situações fáticas, conduzindo institutos de direito público para o direito privado e, de molde simétrico, carreando institutos do direito privado para o direito público[669].

Assim, quando não há na norma qualquer indicação nesse sentido, ficará a cargo do intérprete do direito fazer o intercâmbio de princípios, caso se faça assim necessário para a solução do caso concreto, mirando entregar o melhor desfecho às partes envolvidas. No que diz respeito ao processo administrativo federal, regido, em regra, pela Lei 9.784/1999, tal tarefa encontra-se também facilitada, haja vista que o seu art. 2º traz os princípios que devem ser observados pela Administração Pública. Em mesmo caminho, cita-se o processo de controle externo, aplicado no âmbito dos tribunais de contas, o qual possui normalmente disciplinamento nos regimentos internos de cada Casa de contas, observando normas e princípios de direito público. Especificamente quanto ao Tribunal de Contas da União, há decisões que indicam a aplicação subsidiária da Lei 9.784/1999[670], quando assim necessário. Entretanto, mesmo que seja de suma importância identificar a natureza do objeto, a ser tratado em delimitado campo jurídico, é relevante mencionar que o conhecimento acerca da constitucionalização do Direito Administrativo, diante de dúvidas de que princípios devem ser aplicados ao litígio, faz-se igualmente importante, haja vista que, como "marco filosófico do pós-positivismo", qualquer ordem jurídica estatal deverá observar a constituição[671], e, consequentemente, às suas regras e aos seus princípios.

A natureza jurídica dos objetos tratados pelos tribunais de contas perpassa assim pela identificação específica acerca de cada assunto relacionado à abrangência de sua missão constitucional. O artigo 71, da CF/1988, traz competências específicas a serem desempenhadas pelos tribunais de contas, a exemplo: da apreciação das contas prestadas anualmente pelo Presidente da República; do julgamento das contas dos

---

669 BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito administrativo**. *In*: A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 50.

670 A título de exemplo, ver Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara, o qual traz em seu conteúdo disposição no sentido de ser aplicável subsidiariamente a Lei 9.784/1999. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara**. Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

671 DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea**, Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 89.

administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta; realização de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; e, o mais relevante para esta pesquisa, a apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão de pessoal e as concessões de aposentadorias, reformas e pensões[672] do serviço público. Cada qual dessas atribuições desperta discussão acerca de suas naturezas jurídicas: teriam natureza de julgamento ou de caráter apenas opinativo?

Inicialmente, aproveita-se para discorrer brevemente acerca da natureza jurídica dos tribunais de contas. Constitucionalmente, percebe-se, por simples topologia dos temas, que os tribunais de contas não têm natureza jurisdicional, no sentido de dizer o direito com jurisdição, encargo atribuído aos órgãos do Poder Judiciário, então dispostos no artigo 92, da CF/1988[673], no qual não constam os tribunais de contas. Estes, embora auxiliem o Poder Legislativo em sua missão como titular do controle externo financeiro da despesa pública, também não são órgãos deste Poder, por não possuírem vínculo institucional com ele e nem atribuição constitucional de legislar. Resta, então, atribuir a natureza jurídica administrativa aos tribunais de contas. Alguns até mesmo citam decisões do Poder Judiciário nesse sentido, que firmam o posicionamento da natureza jurídica administrativa dos tribunais de contas[674].

A maior parte da doutrina firma pela natureza jurídica administrativa dos tribunais de contas[675], e, em direção análoga, outros também ensinam ter natureza administrativa as sanções imprimidas pelos tribunais de contas aos órgãos, entidades e responsáveis em

---

672 As competências dos órgãos de controle externo vêm crescendo vertiginosamente nas últimas décadas, com desenvolvimento de novas técnicas e tecnologias, transformando o trabalho destes órgãos de controle, não justificando mais as suas atribuições pelo simples fato de fornecerem maior credibilidade às informações apresentadas pelo controle interno, mas sim por se fazerem capacitados para dar uma segunda opinião acerca da responsabilidade empregada na gestão dos fundos públicos. VALLÉS VIVES, Francesc. **Control externo del gasto público y Estado constitucional**. Bellaterra: Tesi Doctoral presentada per Francesc Vallés Vives per optar al títol de Doctor em Dret, 2001, p. 170.

673 O mencionado dispositivo traz os órgãos do Poder Judiciário, conforme Capítulo III, da Constituição Federal. BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 5 de outubro de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/-constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 ago. 2022.

674 FERREIRA, Luiz Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992, 412.

675 LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Entre Lei e Constituição: a administração pública e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 260, 2012, p. 139.

processos de controle externo[676]. Aliás, essa é uma de suas características que possibilita a constituição de posicionamentos com adequada ligeireza, em face das conhecidas flexibilidades que se fazem presentes nos procedimentos e nos processos administrativos e de controle externo, bem como pela atuação dessas cortes de contas em várias frentes de fiscalização, como por meio de auditorias, de fiscalizações, de inspeções e de levantamentos, em plena colaboração com a Administração Pública. Todavia, é importante mencionar que a própria CF/1988 traz o verbo "julgar" como atribuição do Tribunal de Contas da União, no que diz respeito ao julgamento das contas dos administradores públicos, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988.

Nessa esteira, desde início, saliente-se que não se vê aqui a impossibilidade de utilização do verbo "julgar", no que diz respeito às missões institucionais das cortes de contas, então atribuídas pela Constituição Federal, em face da natureza jurídica administrativa dos tribunais de contas nacionais. A própria Lei 9.784/1999, em seu art. 64-B[677], traz em seu texto o signo "julgamento", quando há determinação ao órgão administrativo competente para decidir acerca de recurso, no que diz respeito ao acolhimento de reclamação fundada em violação de enunciado de súmula vinculante, por parte do Supremo Tribunal Federal.

Ao se investigar questões processuais no âmbito do Direito Administrativo, cujas regras também são importadas de uma teoria geral do processo, faz-se igualmente a utilização do termo "julgar" sem qualquer estranhamento em seu uso, a exemplo de quando ensinam acerca do "princípio da autoridade administrativa natural", o qual prescreve que apenas autoridade competente, legalmente constituída para a apreciação da matéria disciplinar específica, pode dar início e conduzir processos administrativos disciplinares, oferecendo ao final a conclusão e o respectivo "julgamento"[678].

Desse modo, as cortes de contas realmente proferem um tipo de julgamento, no que diz respeito às matérias de sua competência. Ainda que não o façam com natureza

---

676 PELEGRINI, Marcia. **A Competência Sancionatória do Tribunal de Contas: Contornos Constitucionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 107.

677 BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 07 ago. 2022.

678 DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 238.

de definitividade quanto ao direito material — embora em alguns casos, em face de direito intertemporal, a decisão emanada dos tribunais de contas se torna imutável —, a apreciação dos atos administrativos funciona como a exposição de um verdadeiro juízo de valor, funcionando aqui o julgamento como o "ato pelo qual o juiz ou o tribunal cumpre e acaba seu ofício jurisdicional, proferindo a decisão sobre a causa"[679], evidentemente, adotando um sentido mais amplo ao signo "jurisdicional", interpretando-o como em uma relação entre aquele que emite uma decisão e um outro que tem o dever de observar essa decisão.

O dever de observação das decisões dos tribunais de contas é extraído diretamente do próprio texto constitucional, quando, em seu art. 71, inciso IX, da CF/1988, autoriza que as cortes de contas assinem prazo para que o órgão ou entidade adote providências para o exato cumprimento da lei, quando constatarem ilegalidade, sob pena de aplicação de sanções previstas em norma, esta última prescrita no art. 71, inciso VIII, da CF/1988. E, ainda, caso o órgão ou entidade não atenda às determinações das cortes de contas, poderão estas sustar a execução do ato impugnado, comunicando a decisão ao Poder Legislativo, conforme se depreende do disposto no art. 71, inciso X, da CF/1988.

Quanto à atribuição prescrita no art. 71, inciso II, da CF/1988, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, por parte dos tribunais de contas, assume para alguns o caráter de ser realmente "judicante", haja vista que a decisão do respectivo tribunal de contas, no que tange a essa atribuição constitucional, recebe caráter definitivo, decidindo conclusivamente, não podendo nem mesmo a manifestação do Poder Judiciário desfazer o presente julgamento[680].

Todavia, a natureza jurídica dos atos de controle externo que se faz mais relevante para os fins aqui perseguidos, consubstanciados na busca pelo aperfeiçoamento democrático por uma justiça de transição[681], é aquela então disposta no art. 71, inciso III,

---

679 SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 583.

680 SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública**. Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 33, n. 94, out/dez 2002, p. 19-20.

681 A justiça de transição tem o fito de promover processos de justiça, garantidores da reconquista do Império do Direito e da confiança das pessoas em seu sistema jurídico, mobilizando, para isso, tanto processos jurídicos como também políticos, sendo o Poder Judiciário normalmente responsável pela

da CF/1988, relacionada à apreciação, para fins de registro, da legalidade dos atos de admissão e concessões de aposentadorias, reformas e pensões, no âmbito do serviço público. Note-se que, no exercício desse mister, os tribunais de contas não apreciam apenas o preenchimento dos requisitos para a aposentação ou para a concessão do benefício de pensão, mas também analisa o montante dos proventos de aposentadoria e valor dessas pensões[682]. Teria tal atribuição apenas um caráter homologatório — normalmente defendida por quem advoga ser ato composto o ato de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão —; ou, realmente, teria a natureza de um verdadeiro julgamento a mencionada apreciação?

Embora o STF e o TCU advoguem no sentido de que o mencionado ato é um ato complexo, que somente se aperfeiçoa com a manifestação de vontade tanto da administração como do respectivo tribunal de contas, é preciso mencionar que a doutrina não é uníssona quanto a isso, sendo que alguns apontam no sentido de ser um ato composto e outros, em sentido contrário, afirmam ser um ato complexo[683]. Não se vê necessário, para os fins do que aqui é almejado, adentrar em tamanho debate. O anseio nesse momento é tão-somente apontar se o mencionado ato tem a natureza de um verdadeiro julgamento, com certa definitividade no âmbito administrativo, em semelhança do que é defendido por alguns quando se trata acerca do julgamento de contas disposto no art. 71, inciso II, da CF/1988.

Nessa esteira, então analisando especificamente o signo "apreciação", firmado no art. 71, inciso III, da CF/1988, primeiramente é preciso deixar esclarecido que, por si só, dele não se pode extrair um sentido de "julgamento", considerando que o signo "apreciar",

---

promoção da justiça legal e, o Legislativo, pela promoção da justiça política, ao criar leis que possam retirar os empecilhos à obtenção da justiça, a exemplo de leis de auto-anistia e a instituição de institutos especializados visando reparar vítimas. ABRÃO, Paulo, TORELLY, Marcelo D. **Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação**. *In:* Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010, p. 29.

682 DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 103.

683 Em outra oportunidade, em trabalho de minha autoria em dissertação de mestrado, tive a oportunidade de posicionar-me acerca do tema, firmando juízo de que tal ato não é complexo e nem composto, alertando também para tamanha discordância doutrinária, indicada pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal Inácio Magalhães. Para maiores detalhes, consultar o livro: Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público. MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 109-115.

em um primeiro instante, está relacionado ao conceito regular de contemplação ou de admiração de algum objeto ou coisa, em sentido amplo. No entanto, é preciso deixar registrado que, para fins específicos, o signo terá o seu valor de acordo com o objeto ao qual se relaciona. A exemplo, cita-se o verbo "amar". Amar alguém, uma pessoa, é uma ação distinta de amar um objeto inanimado ou amar um esporte. Ademais, há uma relação daquele que pratica a conduta do verbo junto ao ser que recebe dele a ação. Nesse sentido, para Heidegger, todas as coisas vêm ao encontro uma das outras, com a origem em um mundo que já está disponível para os outros que, para a pessoa específica, é o mundo dela[684].

Isso tudo para então dizer que existe um valor para cada qual relação entre um signo e o seu objeto, valor este que, definitivamente, não se faz semelhante em todos os contextos. Aliás, existe a manobra de palavras e de frases exatamente em um sentido voltado para convencer ou obter o consentimento de seu auditório. Concordar com um certo valor é reconhecer que um determinado objeto, ser ou um ideal devem exercer sob uma ação uma influência determinada, podendo ser esta então alegada em uma argumentação, mas considerando não ser possível impor esse ponto de vista a todos[685].

Começam aqui os primeiros desafios acerca da interpretação do termo "apreciação", então colocado no art. 71, inciso III, da CF/1988. De início, já se verifica que a mencionada palavra se coloca em correlação direta com outros termos constantes do dispositivo, principalmente com as palavras "registro" e "legalidade". Não é, desse modo, qualquer apreciação que os tribunais de contas irão realizar; é uma apreciação da "legalidade", dos seguintes objetos: admissão, aposentadoria, reforma e pensão, para fins de "registro".

A apreciação da legalidade, nesse sentido, pode ser entendida como uma avaliação de todos os aspectos constitucionais e legais do ato de concessão, aposentadoria, reforma e pensão no serviço público, ampliando a discussão acerca da legitimidade do ato de aposentadoria declarado pelo órgão administrativo, em uma prática de democracia

---

[684] HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 169.

[685] PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005p. 84.

discursiva[686]. A mencionada análise e posicionamento dos tribunais de contas possuem força de um verdadeiro ato normativo administrativo. Tanto é assim que a citada "apreciação" é realizada para fins de "registro" destes atos. O próprio signo "registro" passa uma ideia de definitividade. Tal definitividade é capaz de vincular a própria Administração Pública, não podendo nem mesmo o Poder Judiciário — conforme juízo do STF—, se pronunciar quanto ao mérito acerca da legalidade ou da ilegalidade proferida pelos tribunais de contas, sendo que é preciso destacar que essa apreciação da legalidade, para fins de registro, não se aplica às aposentadorias concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social, ainda que os tribunais de contas possam apreciar a legalidade destes atos de inativação, mas em outros instrumentos de fiscalização[687].

Recorde-se que a abrangência das pessoas obrigadas a prestar contas aos tribunais de contas é bem alargada, sendo que as próprias entidades da administração direta e indireta, que compõem a estrutura de competência do ente administrativo, estão submetidas ao controle externo[688]. Nessa esteira, depreende-se que o mencionado controle, aplicado diretamente aos órgãos e entidades da própria Administração Pública, que declaram os atos de admissão e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões de servidores públicos, foi disposto constitucionalmente em face da grande relevância econômica e social que estes atos atingem não só o serviço público e seus servidores, mas bem como toda a coletividade, diante do seu grande impacto financeiro e atuarial. O registro do ato aqui em estudo, após a apreciação da legalidade, é mais um instrumento garantidor da democracia e está plenamente vinculado à ideia de igualdade jurídica — que, por sua vez, não se funda no conceito de igualdade natural entre os homens, "mas no reconhecimento da universalidade do homem[689]".

---

[686] Conforme destaca Canotilho, citando J. Habermas, a democracia discursiva não se baseia em direitos universais do homem e nem ainda em uma moral social de comunidade, mas sim em formas de argumentação, discussão e institucionalização de processos, ampliando a possibilidade de alcançar uma solução abrangente e universalizada em questões consideradas problemáticas. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª ed. Coimbra: Alme-dina, 2003, p. 1416-1417.

[687] DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 103-104.

[688] CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F., SARLET, Ingo W., STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 2464 (digital).

[689] FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 75.

Por tudo visto até o momento, percebe-se que essa atribuição constitucional, então disposta no art. 71, inciso III, da CF/1988, não é uma simples competência apreciativa, no sentido de que os tribunais de contas apenas venham a emitir uma opinião acerca dos atos estudados. Essa interpretação do dispositivo constitucional não merece prosperar, haja vista que, se assim fosse, julga-se que não se faria nem mesmo necessário especificar em dispositivo da CF/1988 esta apreciação do ato de admissão e concessões de aposentadorias, reformas e pensões, considerando que, dessa forma, ela seria apenas mais uma outra fiscalização da despesa pública realizada pelo controle externo, então atendida pelo art. 71, inciso IV, da CF/1988, em que consta fiscalização de caráter geral. É bem verdade que as cortes de contas não podem, de qualquer forma, promover, quando do seu exame, qualquer novidade no título jurídico do ato de aposentação, sendo que, ao identificar nele qualquer ilegalidade, cabe assim aos tribunais de contas recomendar ao órgão ou entidade competente que adotem medidas para extirpar a ilicitude[690].

Todavia, mesmo que se considere a observação constante do parágrafo anterior, acerca da impossibilidade de o próprio tribunal de contas modificar o ato, isso, por si só, não retira a importância da missão das cortes de contas, que apreciam a legalidade do ato de concessão, de aposentadorias, reformas e pensões para fins de registro. A relevância é tanta que o próprio STF entendeu que não se aplica aos tribunais de contas a decadência do art. 54, da Lei 9784/1999 na apreciação destes atos — embora tenha firmado um tempo decadencial para que os tribunais de contas apreciem as aposentadorias, reformas, e pensões, sob pena de registro tácito[691] —; nesse sentido, firma-se pela posição de que o signo "apreciação", que consta do disposto no art. 71, inciso III, da CF/1988, tem natureza análoga ao signo "julgamento", referente à apreciação de contas dos administradores por parte dos tribunais de contas, que consta do art. 71, inciso II, da CF/1988.

Saliente-se que, Bandeira de Mello, quando ministrou juízo acerca das atribuições de controle externo dos tribunais de contas, subdividindo-as, colocou a apreciação da

---

690 LIMA, Luiz Henrique. E-book. **Teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 94.

691 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário ED-ED Nº 638.115/CE.** Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 08 de mai. 2020. Disponível em: <http://por¬tal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4054666>. Acesso em: 11 ago. 2022.

legalidade para fins de registro, dos atos de admissão de pessoal e concessões de aposentadorias, reformas e pensões, dentro daquelas conhecidas como "julgamento das contas dos administradores públicos[692]". Por todos os fundamentos jurídicos até aqui apontados, que conduziram ao entendimento da importância deste ato, concorda-se aqui com essa classificação.

A natureza jurídica deste ato, advogando-se por seu verdadeiro julgamento, conduz ao entendimento de que essa atribuição das cortes de contas deve ser orientada pela possibilidade de análise de todos os elementos da legalidade do ato de aposentação, indo além de um mero parecer. Nesse sentido, considerando tudo o que foi dito até o momento, defende-se que a palavra "apreciação", nos termos em que foi colocada no art. 71, inciso III, da CF/1988, tem um alcance de verdadeiro julgamento. É até mesmo por isso que o registro do ato ganha relevância porque, apenas se o tribunal de contas reconhecer a legalidade do ato, é que ele poderá ser registrado[693]. Isso não impede, em razão do sistema de jurisdição una adotado no Brasil, que determinação jurisdicional do Poder Judiciário conceda efeitos permanentes ao ato inicial declaratório, então proferido pelo órgão ou entidade de origem do servidor, ainda que o tribunal de contas competente tenha considerado o ato ilegal, conferindo, na prática, os mesmos efeitos do registro, então negado pela corte de contas.

É esse entendimento que conduz a certas conclusões proferidas nos tribunais de contas, a exemplo de quando o Tribunal de Contas da União decide, no caso concreto, pela independência das instâncias, com potencial de dar visibilidade aos problemas coletivos[694]. Isso ocorre naquelas situações em que a situação fática apresentada à corte de contas está sendo ou já foi avaliada pelo Poder Judiciário em sede, por exemplo, de Mandado de Segurança ou, ainda, quando o Poder Judiciário julga o mérito de questão relacionada ao ato de aposentadoria, reforma e pensão, em que o respectivo tribunal de contas julgou pela ilegalidade, mas o Poder Judiciário entendeu que o servidor ou seu

---

692 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 973.

693 DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006, p. 105.

694 Antonio Maria Baggio ressalta que a comunidade que toma as decisões pode ser um instrumento apto a reproduzir um "circuito selecionado de interesses", dando legitimidade para extirpar sujeitos mais fracos, os quais, em um outro cenário, poderiam ter voz ativa, mas foram excluídos para manter a "geografia de poder". BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido.** São Paulo: Cidade Nova, 2008, p. 99-100.

beneficiário detinha o direito que foi levado até ele, relacionado ao ato de aposentação. Nesse caminhar, traz-se a decisão adotada no Acórdão 994/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jorge Oliveira, em que restou firmado que, mesmo existindo decisão judicial, isso não impede a livre apreciação de concessão pelo TCU, o qual pode promover a apreciação de mérito pela ilegalidade do ato[695].

Vê-se então que é preciso quebrar qualquer preconceito de minimização desses atos no âmbito da Administração Pública. Como já se disse em outras passagens desse trabalho, esses atos têm natureza atuarial e, a escorreita análise deles, tem o poder de economizar recursos para a máquina pública. O profissional do Direito que trabalha com esse tema, como administrativista profissional, principalmente diante de situações complexas, tem de ter em mente que trabalha com temas que envolvem objetos para além da norma. Ou seja, mesmo que seja especialista em normas administrativas e previdenciárias, tem de ter a percepção que se discutem nos processos de controle externo acerca de coisas bem reais, como "pagar, dar, fazer, não fazer[696]".

A análise incauta do tema ou a aplicação de institutos não apropriados ao assunto relacionado a atos de pessoal, além do risco de gerar um prejuízo para ato específico em avaliação, poderá dar azo a pagamentos irregulares que se arrastarão por anos, com a possibilidade de jamais serem corrigidos, além de ter o poder de formar paradigmas indevidos ou ilícitos. No entanto, independentemente da forma que ocorra a mencionada "apreciação" ou o "julgamento" do ato de admissão e a concessão de reforma, aposentadoria e pensão por parte dos tribunais de contas, ele irá ocorrer e, assim, vem-se o seguinte questionamento: quais são os efeitos desejáveis que essa atribuição dos tribunais de contas produz? Nasce desse registro do ato algum tipo de coisa julgada[697]? Esses questionamentos formarão a base para a condução dos temas trabalhados na

---

695 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 994/2022-TCU-Plenário**. Relator: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

696 SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012, p. 34.

697 Interessante rememorar que o art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU, preceitua que o acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro não faz coisa julgada, assunto retomado de forma mais detida adiante na pesquisa. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011. **Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 13 ago. 2022.

próxima subseção, sob à luz de desvelar a eficiência das decisões administrativas, perante o respectivo recorte aqui proposto. No plano constitucional, é possível verificar que tanto a eficiência e a eficácia possuem vinculação com a parte dogmática em conjunto com a observação do valor-princípio da economia, em que os cidadãos contribuem de acordo com a sua capacidade econômica, considerando a execução dos gastos públicos[698]. É devido a essa contribuição constitucional em que se debruçou inicialmente sobre os contornos da natureza jurídica do ato disposto no art. 71, inciso III, da CF/1988 e, em sequência, será possível uma aproximação com as consequências dessa tarefa a ser realizada.

3.1.2 Consequências da apreciação de atos para fins de registro junto à estabilização das decisões no âmbito da Administração Pública

Logo de início, é possível perceber que os atos mencionados no art. 71, inciso III, da CF/1988 — referentes à admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos —, são tratados em muitas instâncias da Administração Pública: no âmbito do órgão ou do ente que os declara; posteriormente, tais atos recebem um parecer pela legalidade do Controle Interno; e, por último, são apreciados em julgamento pelos tribunais de contas. É preciso ainda mencionar que, quando as partes se sentem prejudicadas pela análise do controle externo, poderão facultativamente procurar o Poder Judiciário, com o intuito de extirpar a eventual ilicitude nas análises anteriores. Nesse caso, a ação judicial terá então um objeto distinto, voltado para a manutenção da ordem jurídica em vigor, com um olhar contemplativo, atuando no presente, mas analisando situações do passado[699].

Em cada uma dessas instâncias pela qual o ato supracitado tramita, podem ser carreadas questões acercas de sua regularidade e legalidade, com diversos atores e com as mais distintas visões acerca da natureza do tema. As interpretações acerca das regras e princípios constitucionais, das leis e das normas dependem até mesmo de questões ligadas às missões institucionais que os órgãos exercem. Devido isso, necessita-se que

---

[698] ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y administracion: tres estúdios.** Madrid: Instituto nacional de administracion publica: boletin oficial del estado, 1995, p. 100.

[699] BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. **Conceito do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Edição Especial. dez. 2013, p. 140.

exista uma relação mais próxima entre os órgãos, com o fito de compartilhar conhecimento. Como exemplo, é possível imaginar que o controle interno, em face de suas atribuições constitucionais, entre elas, a de apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional, tenha um conhecimento mais atualizado das decisões dos tribunais de contas, principalmente no que diz respeito àquelas que são vinculantes para a Administração. A coordenação entre os órgãos de controle facilita as competências do Estado republicano — em uma república, os agentes, mediante delegação da própria população em seu favor, prestam contas de suas decisões[700] —, em face de que a checagem da mesma decisão, por diversas instâncias, caso os agentes sejam detentores de competência suficiente, minimizam a quantidade de erros ou, ao menos, aperfeiçoam as decisões, em face de toda a dialética envolvida.

A ausência de inter-relação entre os órgãos e entidades apresenta, em um primeiro momento, uma característica não desejável no resultado final esperado quanto aos trabalhos exibidos pela máquina pública: eles se tornam ineficientes, por entregarem um produto não desejado aos seu clientes, que podem ser: a própria Administração Pública; a coletividade, que recebe o serviço prestado por alguns dos órgãos ou entidades ou, ainda, entidades privadas, por delegação do erário. Um dos principais problemas que se observa quando não há comunicação desejada é a dificuldade de se perceber a perda de eficiência em face da competição por recursos, normalmente quando estes passam por diversas instâncias da Administração, a exemplo de situações que envolvem licitações e contratos, bem como concessões de serviço público. De certo modo, a competição por rendas tem a capacidade de congestionar a arena política[701].

A fiscalização articulada entre os diversos órgãos da Administração Pública tem a capacidade de minimizar esses efeitos indesejados e ilegítimos de disputa por recurso, identificando-os e impedindo que causem dano ao erário, ou, ao menos, atenuando o prejuízo decorrente da omissão[702] de fiscalização. A indisponibilidade do interesse público

---

[700] BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 14.

[701] BORGES, André. **Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 53, n. 53, 2010, p. 164.

[702] A omissão pode gerar uma responsabilidade causal, em conexão empírica com o resultado e, ainda, uma responsabilidade moral, de cunho deôntico, mediante a valorização de um resultado como danoso, gerando a obrigação de buscar um "remédio" para o dano. LAPORTA, Francisco J. **Algunos problemas de**

deve ser apreciada em todas as instâncias que o processo ou o procedimento administrativo caminha e, quanto mais articulado é esse fluxo de compartilhamento de conhecimento, mais esse interesse público será alçado ao destinatário, então pensado pelo legislador, ou, ainda, àquele desejado pela coletividade. O ato do Poder Público deve compreender não só o conteúdo da lei, mas também o potencial para alcançar o resultado desejado[703]. Nesse sentido, em cada ato de decisão proferido por uma autoridade competente, ele poderá assim ser aferido em um outro nível hierárquico ou por um outro órgão ou entidade sendo que, em cada fase, adquire maior probabilidade de alcançar resultados.

A divisão entre interesses público e privado, principalmente quando geridos pela Administração Pública, embora seja conceitualmente criticada na doutrina — por existir uma multiplicidade de entendimentos acerca de seus alcances—, ajuda a entender o fluxo de procedimento coordenado que foi aventado anteriormente. Certos doutrinadores ensinam que é plenamente possível dissociar interesse público do interesse privado, sendo que a maior dificuldade em alguns reconhecerem a possibilidade de diferenciá-los consiste em considerar interesses privados os interesses individuais protegidos pelo ordenamento jurídico; nessa linha, há doutrinadores assinalando que esses últimos compõem o interesse público; ou seja, interesses individuais não tutelados pelo Direito Positivo são interesses privados e, do contrário, são interesses públicos [704].

Bandeira de Mello destaca que a Administração Pública se submete aos multíplices controles, desgarrando-se assim de certos objetos que venham a ofender os interesses públicos[705]. Destarte, os controles conseguem, à medida que avançam, filtrar os interesses individuais que não são tutelados pelo Estado, isso porque, cada vez que as

---

los deberes positivos generales (Observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés). Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000, Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofia del Derecho, núm. 3, 1986, p. 60.

[703] MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa — standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, jun. 2015, p. 40.

[704] Esse é o juízo apresentado por Daniel Wunder Hachem; e, defendendo interesses privados como interesses individuais, então protegidos pelo ordenamento jurídico, cita-se Humberto Ávila. HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 293.

[705] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 962.

análises são efetivadas pelos órgãos e entidades, a legalidade e a juridicidade são avaliadas e com múltiplas possibilidades de serem ajustadas.

É dessa maneira que o fluxo procedimental dialético do processo, ao passar por diversas instâncias administrativas que realmente podem influenciá-lo, impulsionam o cumprimento do princípio da legalidade e, de modo mais contemporâneo, o princípio da juridicidade. Cada ser humano que analisa uma realidade e um mesmo fato é dominado por outros critérios não pertencentes àqueles, com outras formas de proceder e, consequentemente, outros paradigmas de julgamento das coisas[706].

A interpretação dos textos normativos tem o seu limite jurídico, principalmente no que diz respeito aos atos de admissão e de inativação dos servidores públicos, cujas parcelas que compõem as remunerações e os proventos devem ter a sua legalidade e/ou juridicidade apreciadas com muito rigor, considerando que elas serão pagas, em regra, por muitos anos aos seus titulares e aos seus respectivos beneficiários. Tal zelo em sua análise justifica-se pelo fato de que à Administração assiste o direito de enganar-se — considerando que "o ato administrativo tem a seu favor a presunção de legitimidade[707]"— . Cita-se, como exemplo, o fato de que, para uma parcela vir a compor os proventos dos servidores públicos [ou a respectiva base de cálculo] quando de sua inativação, tem de nela ter incidido contribuição previdenciária, haja vista que o regime próprio de previdência social é contributivo, nos termos do caput do art. 40, da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/98, emenda esta que tornou constitucional o caráter contributivo da previdência dos servidores públicos. Nesse sentido, a ponderação no caso concreto, que vise vencer esse pressuposto constitucional do caráter contributivo do regime previdenciário, dificilmente poderá acontecer.

Do ponto de vista econômico, isso também não é desejável: primeiramente porque o rol de direitos previstos nas cartas constitucionais dos países desenvolvidos é um ideal irrealizável para as nações em desenvolvimento[708] — caso do Brasil —; ou seja, é preciso

---

[706] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 179.

[707] LIMA, Ruy Cirne. Direito Administrativo e Direito Privado. **Ato administrativo e ato jurídico privado. Domínio público e propriedade privada.** Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1951. v. 26, p. 24.

[708] BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 4.

bem gerenciar os recursos, essencialmente em países que possuem dificuldades estruturais, com o intuito de utilizá-los da melhor forma em dispêndios públicos que se traduzam em retorno para a coletividade; ainda, o pagamento ilícito de uma vantagem ofende, ao menos de modo mediato, o Estado Democrático de Direito, pois afasta-se a norma que foi escolhida pelo legislador — representante dos cidadãos—, que firmou isso no texto constitucional.

Há assim, por evidente, a grande responsabilidade na análise dos atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão na Administração Pública por cada agente responsável, em cada fase da avaliação processual e procedimental perpassadas por eles. Todas as instâncias da Administração Pública, em conjunto com as funções regulamentadas de auditoria[709], têm o dever de observar os meandros do conhecimento técnico-científico necessário para desenvolverem os seus trabalhos, e não é diferente acerca das questões constitucionais, legais e normativas que envolvem os atos de admissão e de inativação dos servidores públicos. É claro que não se pode perder de vista o fato de que o conhecimento científico, ao limitá-lo como uma ciência objetiva, desumaniza o indivíduo e o transforma em uma "coisa", perdendo a sua humanidade[710]. Nesse sentido, quando necessário for, e assim o sistema jurídico permitir, princípios precisam ser ponderados na solução de casos concretos, para então oferecer respostas adequadas à necessidade de concreção de direitos fundamentais pela procura da verdade, ainda que as questões previdenciárias no serviço público sejam de bastante complexidade em face da ponderação de princípios, pelo fato de boa parte das regras jurídicas estarem previstas na CF/1988 — há, para alguns, a proibição da mentira dentro do Estado Constitucional, haja vista que os cidadãos têm o interesse pela busca da verdade[711]—.

---

[709] As funções de auditoria pelo mundo são reguladas nacionalmente pelos próprios Estados, bem como mediante normatizações oriundas de regulamentação da própria profissão. HUMPHREY, Christopher, et al. **The international federation of accountants: private global governance in the public interest?** Paper presented at he international conference on Global Governance and the role of non-state actors. London, 2004, p. 5.

[710] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 61.

[711] HÄBERLE, Peter. **Verdade Y Estado Constitucional — Tercera Parte.** Traducción: Guillermo José Mañon Garibay. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 133.

É nesse caminho que a observação da Constituição e da lei pela Administração Pública possibilita a segurança jurídica — mesmo que diante de uma cientificidade a ser avaliada moderadamente—, tanto para o administrado, quanto que para o próprio gestor público competente para decidir em um processo de admissão ou de inativação de servidor. A lei e/ou a norma, que tenham sido formadas em um ambiente de grande arena de discussão e de dialética, tem essa especificidade de, em um primeiro momento, maior poder de afastar outros interesses que não sejam aqueles defendidos em benefício do coletivo, em caminho com o Estado Democrático de Direito. O setor público contemporâneo tem diversas missões e dimensões sendo que, em certos momentos, há avanços e retornos, ampliando ou diminuindo as suas atividades. Saliente-se que o aumento do setor público impulsiona políticos mal-intencionados em obter ganhos pecuniários dirigidos para certos grupos[712].

O próprio erário — mediante seus agentes—, tem o dever de avaliar a legalidade — ou juridicidade do ato —, não dependendo de outro Poder para tanto, e, mais ainda, auxiliando outros Poderes quando necessário; boas decisões têm o condão de diminuir a judicialização de deliberações administrativas. Afinal, foi com esse sentido, para fortalecer a liberdade do cidadão em face da autoridade do Estado, bem como para separar a administração da justiça, que o Direito Administrativo floresceu na Revolução Francesa[713].

As decisões adotadas no âmbito da Administração Pública e no controle externo, assim como quase a totalidade daquelas adotadas em um sistema jurídico, submetem-se a algum tipo de prazo para a sua estabilização. Essa é mais uma faceta do princípio da segurança jurídica, mediante o qual cria-se a expectativa no cidadão acerca da estabilidade das relações entre os particulares ou destes para com o próprio Estado. A previsibilidade das ações humanas e das prestações financeiras são essenciais para o desenvolvimento das relações econômicas de um país que deseja desfrutar de uma sociedade harmônica. Um dos ideais do sistema jurídico é exatamente este: conferir

---

[712] BORGES, André. **Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 53, n. 53, 2010, p. 169.

[713] FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Curso de direito administrativo.** Vol. I. Lisboa: Almedina, 2015, p. 69-71.

previsibilidade às ações humanas, com a descrição das consequências necessárias às respectivas condutas realizadas[714].

É bem conhecido o preceito constitucional que prescreve que nem mesmo a lei poderá prejudicar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, nos termos do inciso XXXVI, do art. 5º, da CF/1988, Título II, que trata acerca dos Direitos e Garantias Fundamentais. E todas essas normas de direito fundamental são, em regra, direta e imediatamente aplicáveis, na medida de sua eficácia, ainda que seja identificada uma dimensão programática de alguns direitos fundamentais[715].

Percebe-se que o sistema jurídico, por essa proteção constitucional, dá um significativo valor à previsão e manutenção das situações que se perpetuaram no tempo. É nesse mesmo caminho que o art. 54, da Lei 9.784/1999 dispõe que o "direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé[716]". É um dispositivo que pretende então concretizar a garantia de o administrado não ter os atos que lhe concederam benefícios serem desfeitos ao bem entender do erário, mesmo que este venha a identificar ilegalidades futuras na decisão administrativa.

No entanto, as questões que envolvem direito intertemporal quase sempre são complexas, principalmente quando se trata de atos de pessoal, cuja apreciação da legalidade por parte dos tribunais de contas não há de ignorar os efeitos materiais e processuais que podem alcançar de alguma forma as situações fáticas analisadas. Além disso, como se tratam de casos difíceis, as decisões que são produzidas durante o trâmite processual não alcançam, em boa parte das vezes, solução consensual, sendo que aquele que foi ou se sentiu prejudicado pela decisão normalmente poderá pedir socorro ao Poder Judiciário. Não importa se se trata de casos fáceis ou difíceis: em ambos, quando o Poder

---

[714] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 64.

[715] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 294.

[716] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 18 ago. 2022.

Judiciário é instado a resolver, neles terá de se pronunciar, apresentando justificativas, as quais possibilitam a verificação acerca da correção da decisão[717].

A necessidade de correção põe-se assim em face do transcurso do tempo. "O tempo é uma dimensão inseparável do processo[718]". Em maior ou menor grau, ele, de alguma forma, vai afetar o direito material e o direito processual, estando para além dos poderes humanos fixar elementos jurídicos que consigam afastar por inteiro os seus tentáculos. Com o passar do tempo, aproxima-se da morte biológica. Mas esta, via de regra, não acontece de uma hora para outra: à medida que se passa, os efeitos do tempo podem facilmente ser percebidos pelo declínio do corpo e da mente. Mediante uma constatação ôntica, pode-se verificar, pelo manuseio de dados e estatísticas, como é o transcurso da vida de plantas, dos animais e dos homens[719]. O efeito do tempo também provoca efeitos semelhantes de deterioração nos objetos ou bem da vida que estão em litígio. Nessa esteira, verifica-se que a aplicação dos institutos de direito intertemporal como preclusão, prescrição e decadência provoca um emaranhado de decisões conflitantes e, ainda, por ocorrer a transversalidade desses conceitos empregados em situações que guardam alguma semelhança, são distintas em sua essência ou por alguns detalhes, acabando por serem empregados de modo incongruente.

No âmbito do processo administrativo, novamente se coloca diante de dificuldades adicionais que, em boa parte das vezes, não estão presentes nos processos que versam acerca de temas relacionados com o direito privado. No processo administrativo, de um lado, tem-se o Estado e, do outro, o cidadão, que pode ser em alguns casos o próprio agente público, que presta serviços ao erário. Não é possível deixar de imaginar que, em maior ou menor grau, possam existir facilidades voltadas para que instituições vinculadas de alguma maneira ao serviço público tentem influenciar sobremaneira nesse processo, cujo elemento temporal é uma das dimensões com poder de ser mal utilizado, em

---

[717] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 155.

[718] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 62.

[719] HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte II.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 13º, São Paulo: Editora Vozes, 2005, p. 28.

detrimento do interesse da coletividade e com potencial de promover desequilíbrios, entre eles o financeiro, o qual pode ser minimizado, mediante a atuação do controle externo[720].

É preciso nesse momento esclarecer que o processo administrativo, em regra, faz-se desaguar em dois instantes: o primeiro, relacionado àquele em que, ao final, irá deflagrar a decisão administrativa; o segundo, e não menos importante, consubstancia-se na execução da decisão administrativa; nesses dois momentos, não se pode esquecer que, essencialmente por desejar ao final a realização prática das finalidades do Estado, a Administração Pública estará movida por um interesse, independentemente do momento no tempo, qual seja, o interesse público[721].

A observação acima se faz importante porque, tendo em vista o fato de o Direito Administrativo moderno ter se desenvolvido ancorado no princípio da legalidade e no Estado de Direito, a aplicação da lei — ou de concreção de direitos fundamentais, mediante a adoção de valores ou princípios constitucionais —, faz-se necessária para fins de conclusão lícita do processo administrativo. O agente público deve então cumprir a legislação que, quando não obedecida, poderá ser ajustada mediante ação da justiça, via de regra, provocada pelo particular. Aqui se encontra a conhecida trindade da Administração, que vincula as autoridades, agentes e funcionários de toda a sorte: legislação, justiça e administração[722].

Todavia, essa decisão não pode ser abraçada em qualquer momento do tempo: é preciso que a mesma decisão seja capaz de, além de levar à pacificação social, seja entregue à parte com o intuito de que ela possa usufruir tempestivamente dos benefícios da disposição — não se pode traçar províncias para o processo, ressuscitando o patrimonialismo fazendário[723]—. É nesse sentido que se preconiza o término adequado do processo, por não poder durar para sempre; é assim que o art. 24, da Lei 9.784/1999 fixa

---

[720] O controle externo financeiro, conforme leciona o professor José F. F. Tavares, é uma ferramenta essencial para se buscar o "equilíbrio da vida financeira pública". TAVARES, José F. F. **O Tribunal de contas; do visto, em especial — conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração**, Coimbra, 1998, p. 24.

[721] MENEGALE, José Guimarães. **Contribuição à teoria do processo administrativo.** Revista de Direito Administrativo RDA, p. 474.

[722] MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán. Tomo I.** Parte general. Buenos Aires: Editorial DEPALMA, 1949, p. 4.

[723] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 25.

o prazo de 5 dias — salvo por motivo de força maior—, para que os atos do órgão ou autoridade responsável pelo processo, e também dos administrados que dele participem, sejam praticados[724].

Nessa esteira, no que diz respeito ao tempo e a sua relação com o processo, nota-se que essa dimensão possui estreita comunicação com os efeitos jurídicos que poderão surgir da inobservância das regras processuais de preclusão administrativa. A bem da verdade, mesmo que se deva conduzir o processo em consonância com o princípio do formalismo moderado, quando então, no curso dos procedimentos, aqueles que nele atuam devem observar apenas as formalidades essenciais às garantias "dos direitos dos administrados[725]", recomenda-se o zelo no manuseio dos autos. Primeiramente, porque os efeitos decorrentes da intempestividade para se adotar as providências necessárias ao desenvolvimento regular do processo podem trazer consequências irreparáveis, chegando até mesmo a atingir o direito material, mediante o alcance da prescrição e decadência. Além disso, como já dito anteriormente, quanto mais há a demora para se entregar o bem da vida em discussão ao administrado, mais próximo de nele se aflorar o sentimento de injustiça. E quando essa demora mencionada se dá em face da não observância de aspectos formais, origina-se a ideia de que não houve um resultado justo, despertando o sentimento jurídico natural de repugnar o "primado do aspecto formal[726]".

Não se pode assim, em face de sempre mirar o desejo de o Estado de direito preservar a pacificação social, menosprezar ou banalizar os aspectos formais do processo. É mediante à devida condução normal do processo que se permite às partes defenderem legalmente o seu direito, por meio da apresentação de suas provas e de seus pontos de vista. Como exemplo, faz-se necessário que a administração se mantenha aberta para o acesso de informações necessárias para a solução dos litígios, haja vista que, quanto mais

---

[724] BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 20 ago. 2022.

[725] Consta do art. 2º, inciso VIII, da Lei 9.784/1999, que é um dos critérios a ser observado nos processos administrativos a "observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados". BRASIL. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 21 ago. 2022.

[726] TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil.** Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2009, p. 15.

essas informações cheguem tempestivamente às mãos daqueles que necessitam, mais rápido o processo será concluído. Essas regras processuais, no âmbito judicial ou administrativo, devem então ser observadas, pois elas fazem parte do Estado sujeito ao sistema jurídico e, sem elas "não se vive num Estado de direito[727]".

A relação do tempo no âmbito da condução do processo administrativo tem de ser administrada em equilíbrio e em respeito aos aspectos materiais e processuais que estão contidos nas demandas junto ao Estado. É de bom alvitre ainda lembrar que é na condução do processo administrativo que aspectos do direito material são melhor delineados, quando então se contrapõem os diversos elementos dos autos. Durante o seu transcurso, são colhidas todas as provas necessárias para comprovar a demanda aventada na petição inicial ou em eventual futuro recurso. No âmbito do processo de controle externo, também não se vê nada de distinto quanto a esse aspecto. Por exemplo, do Relatório do Ministro-Relator nos autos de um processo de controle externo constam todas as conclusões a que chegou a equipe de fiscalização ou a que chegaram o servidor e/ou servidores responsáveis pela instrução do processo[728].

No entanto, encontrar a medida certa entre eficiência e tempo razoável para concluir um processo não é tarefa fácil na condução de qualquer procedimento. Quem lida com o processo administrativo trabalha com dois fluxos que, por vezes, parecem antagônicos, mas, sem dúvida, devem ser bem administrados, pois, do contrário, o processo não irá mirar em seu horizonte mais justo. O primeiro desses fluxos — excluindo as especificidades que há no processo administrativo sancionador—, é a maior liberdade para a condução dos atos processuais, dos agentes responsáveis por suas análises e, ainda, na forma de produção de prova. De outra banda, na contramão, surgem os diversos mecanismos de controle, os quais, na maioria das vezes, atormentam os "advogados administrativistas", em uma dimensão muito maior se comparados quanto à influência que esses mecanismos exercem em juristas de outras áreas[729].

---

[727] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Almedina, 2002, p. 24.

[728] Nessa linha assim prescreve o art. 1º, § 3º, da Lei 8.443/1992. BRASIL. LEI Nº 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://http://www. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#>. Acesso em: 22 ago. 2022.

[729] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012., p. 37.

A Administração Pública brasileira evoluiu no que diz respeito à instrumentalização de formas de controles colocadas à disposição da sociedade, a exemplo de audiências públicas e outras ferramentas capazes de acionar os tribunais de contas, como denúncias e representações, possibilitando a integração entre o controle público-estatal e o controle social[730]. No entanto, a realidade para o gestor do erário se impõe: agora ele ganha mais uma nobre tarefa, para além de seus numerosos trabalhos administrativos diários, qual seja, a de fornecer informações íntegras e escorreitas, oriundas de requisições originadas do controle popular.

Não se pode, de forma alguma, limitar o acesso lícito a informações públicas não reservadas àqueles que dela necessitam, principalmente quando envolvem despesas do erário, entre as quais se encontram as de pessoal, que, como parte importante do todo, têm uma natureza que a distingue das demais, qual seja, a sua natureza atuarial. Esse aspecto deve despertar no legislador o desejo incontornável de observar sempre a fonte de custeio das verbas previdenciárias, haja vista que parte dos proventos serão pagos de modo indefinido no tempo, mesmo que não ilimitado. Distintamente do direito à saúde, que não depende de qualquer filiação e contribuição direta e pessoal do cidadão para dele usufruir[731], o acesso aos benefícios previdenciários está vinculado à necessidade de contribuição por parte do favorecido ou do instituidor de pensão. Agir de modo contrário, concedendo benefícios sem a devida contrapartida ou fonte de custeio contributiva, fará com que o sistema previdenciário venha a sofrer com déficits recorrentes e não-administráveis.

O encargo, quanto à boa administração dos regimes previdenciários, a nível de todos os entes da federação, é dependente de questões relacionadas ao tempo. Lembre-se que, atualmente, os entes são responsáveis por disporem das regras de acesso ao benefício previdenciário e regras de cálculo[732], conforme agora fixado na Emenda Constitucional nº 103/2019. Dessa forma, decisões como percentual de contribuição

---

730 SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública.** Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 33, n. 94, out/dez 2002, p. 30.

731 MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 36.

732 NÓBREGA, Tatiana de Lima, BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O regime previdenciário do servidor público.** 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, p. 12.

previdenciária, a incidir na remuneração dos servidores públicos, deve levar em consideração questões relacionadas à saúde da previdência de cada ente federal, mediante a utilização de cálculos atuariais. Uma decisão administrativa ou previdenciária, que não tenha observado a constitucionalidade, a legalidade e a juridicidade dos atos de inativação poderá ocasionar prejuízos que se prolongarão por um bom tempo, haja vista que o favorecido de uma aposentadoria poderá, posteriormente ao falecer, ser um instituidor de pensão ao seu dependente, que também receberá proventos por tempo indefinido, embora não ilimitado. Em contraponto, os direitos dos administrados também devem ser observados, sendo que uma negativa ilícita de concessão de benefício previdenciário deverá ser invalidada retroativamente[733].

Ainda, quanto ao tempo e a respectiva estabilização de uma decisão administrativa, é preciso destacar ponderações acerca da denominada "coisa julgada administrativa". Essa denominação, por si só, já induz acerca de uma "coisa julgada" com definitividade limitada, ou seja, decisões administrativas cuja imutabilidade deve ser observada apenas no âmbito da Administração Pública. A coisa julgada está protegida constitucionalmente, conforme artigo 5º, inciso XXXVI, estando vinculada ao princípio da segurança jurídica, que encontra respaldo em diversos dispositivos constitucionais[734].

Nesse instante, pelo fato de ser princípio do Estado de Direito o fato de o Estado se relacionar junto ao particular nos moldes do direito[735], é preciso trazer à baila dispositivo constante do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que impacta o objeto desse estudo, qual seja, o art. 260, § 2º, o qual prescreve que não faz coisa julgada administrativa e poderá ser revisto de ofício pelo Tribunal o ato julgado legal por esta corte de contas dentro do período de cinco anos da apreciação[736], caso o ato viole a ordem jurídica, mas, se houver má-fé, tal revisão poderá ainda ser feita a qualquer tempo.

---

[733] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 198.

[734] BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 189.

[735] QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. **A teoria do "desvio de poder" em direito administrativo.** Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, 1942, p. 41.

[736] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011. **Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/regimento-interno-do-tribunal-de-contas-da-uniao.htm>. Acesso em: 24 ago. 2022.

Ainda que a interpretação literal do dispositivo possa induzir que o acórdão do tribunal de contas, que venha a considerar legal o ato e determina o seu registro não possa fazer coisa julgada administrativa, o dispositivo merece ponderações interpretativas. Primeiramente, é preciso fazer análise quanto aos signos envolvidos. O dispositivo fala em acórdão que "considerar legal o ato". A argumentação não poderia percorrer grande distância ao não se socorrer à comparação, e uma das formas de comparação é aquela que se faz por oposição a um outro elemento[737].

Opõe-se aqui uma ilegalidade à mencionada legalidade a que o acórdão deixou consignado sobre os aspectos do ato, que poderia ser encontrada nesta decisão. Entende-se que a interpretação mais abalizada do dispositivo legal, então carreado em análise, é considerar que não se pode fazer coisa julgada imediatamente o acórdão que considerar legal o ato e determinar o seu registro, ou seja, identificada qualquer irregularidade no prazo de cinco anos, o tribunal de contas poderá revisá-lo de ofício, com oitiva do Ministério Público e do beneficiário do ato, exceto se comprovada má-fé, quando então poderá ser revisto a qualquer tempo — conforme consta deste dispositivo—. Conforme indica parte da doutrina, o mencionado dispositivo faria coisa julgada administrativa, caso passem os cinco anos sem ser questionado[738].

As expressões assumem, por vezes, certa imprecisão, e isso acontece porque preceitos normativos são "sempre abstrações da realidade[739]". Ora, o sentido jurídico que se extrai do art. 260, § 2º, do RITCU é pela constituição da coisa julgada administrativa ao final de decisão irrecorrível em processo de controle externo, pois é isso que se depreende dos signos constantes das competências constitucionais dos tribunais de contas, principalmente aquelas informadas pelo art. 71, da CF/1988, que determinam que essas cortes de controle da despesa financeira julguem as contas dos administradores e demais

---

[737] PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 274-275.

[738] Luiz Henrique Lima deixa registrado em seu livro sobre controle externo que é comum ouvir referências de que as decisões do TCU são capazes de constituir coisa julgada administrativa, posição esta que é subscrita por alguns doutrinadores, a exemplo de Remilson Soares Candeia e Toshio Mukai, sendo importante lembrar ainda que a professora Di Pietro alerta que as decisões do Tribunal de Contas não fazem coisa julgada material, mas sim coisa julgada formal. LIMA, Luiz Henrique. E-book. **Teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 151-153

[739] BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional.** São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 28.

responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, e, ainda, apreciem, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, bem como a concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Tanto a expressão "julgamento" das contas bem como a "apreciação da legalidade", que constam do dispositivo constitucional mencionado, indicam um alcance de maior definitividade destas decisões no âmbito administrativo. Após o transcurso do tempo regimental do TCU aqui mencionado, a citada apreciação não poderá ser desfeita pela Administração Pública sem a consulta do tribunal de contas, impedindo o erário, em regra, retratar-se unilateralmente de sua própria decisão no âmbito administrativo e até mesmo judicialmente em sua própria causa, alcançando ares de definitividade, como ensina Bandeira de Mello[740].

É preciso esclarecer que não se pretende defender que o ato administrativo, então decidido em definitividade no âmbito administrativo, seja impedido de ser analisado no âmbito do Poder Judiciário. Conforme a própria CF/1988 prescreve, em seu artigo 5º, inciso XXXV, nem mesmo a própria lei pode excluir da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça o direito. Nesse sentido, pode-se perceber que uma decisão administrativa que cause lesão ou ameaça a direito, ainda que supostamente esteja amparada em lei, poderá ser apreciada pelo Poder Judiciário, ainda que, como se sabe, por vezes, a realidade se impõe no processo em detrimento da legalidade, ou seja, o procedimento pode se sobrepor ao previsto na lei[741]. Devido a essas situações e a previsão constitucional mencionada, é difícil de imaginar excluir, *ab initio*, o Poder Judiciário de se debruçar acerca dos contornos jurídicos da decisão administrativa.

Colocando de modo mais clarificado, indaga-se: do que realmente se trata a denominada "coisa julgada administrativa"? É, de fato, conceito que, como se viu, defendido por alguns e, de outra banda, renegado por outros. Considerando que a decisão administrativa pode então ser revista em algumas ocasiões pelo Poder Judiciário e, noutro sentido, faz coisa julgada para a própria Administração Pública, é melhor conceituá-la

---

[740] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 471.

[741] CÁMPORA, Juan Antonio. **El acto presunto**. Revista española de derecho administrativo N. 82, abril-junio, 1994, p. 237.

como aquela decisão que se traduz pela impossibilidade de ser revista, por provocação ou ainda por ofício, em sede administrativa[742]. A relevância de se deter esse conhecimento é no sentido de melhor promover a condução do procedimento ou do processo administrativo, evitando que prejuízos ao erário sejam ocasionados pela inobservância de questões relacionadas à passagem do tempo.

Nessa esteira, a utilização de institutos no âmbito previdenciário, que envolvem a prescrição, decadência, preclusão e coisa julgada administrativa, bem como regras de transição constitucionais e, agora, infraconstitucionais — mediante autorização para tanto agora contida na Emenda Constitucional nº 103/2019—, devem ser manuseadas sempre levando em consideração as normas que regem diretamente a matéria, bem como os diversos precedentes e jurisprudências que delimitam o assunto, ora com olhar para os próprios paradigmas administrativos e de controle externo, ora com o olhar voltado principalmente para os precedentes vinculantes do Poder Judiciário, os quais não podem deixar de ser observados. Esse olhar, quando diante da necessidade de concretizar direitos fundamentais, permitidos pelo sistema jurídico, em busca da justiça do caso concreto, não deve ser dirigido à pura retórica, ainda que possa ser utilizada a tópica para a solução justa do litígio, ou seja, a tópica não se presta, dentro da Ciência do Direito, a ser vinculada à retórica[743].

Quanto à estabilização da decisão no âmbito da Administração Pública, é importante ainda trazer, por último, sucintos esclarecimentos acerca da aplicação da decadência administrativa, nos termos do art. 54, da Lei 9.784/1999. A autoridade competente para decidir deve ter o devido cuidado na aplicação do mencionado instituto, principalmente separando pedidos que envolvem a decadência, a qual expressa a "queda ou perecimento do direito pelo decurso do prazo fixado ao seu exercício, sem que seu titular o tivesse exercido[744]" ou a prescrição que, a bem da verdade, versa sobre a pretensão a uma ou mais prestações ou à composição destas, por estarem relacionadas

---

[742] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 71.

[743] CANARIS, Claus-Willhelm. **Pensamento sistêmico e conceito de sistema na ciência do direito.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 255.

[744] LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e da decadência: teoria geral do Direito Civil**. 4. ed. — atualizada pelo juiz José de Aguiar Dias —, Rio de Janeiro: Forense, 1982. p. 99

com ações condenatórias, como ensina Amorim Filho — "Do Critério Científico para Distinguir a Prescrição da Decadência e Identificar as Ações Imprescritíveis[745]"—. Quando se envolve dano ao erário, por exemplo, faz-se necessário manusear devidamente os paradigmas vinculantes do Poder Judiciário acerca da interpretação sobre a prescrição das ações de ressarcimento, então disposta no art. 37, § 5º, o qual determina que "a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**".

A estabilização de decisões administrativas, com a inobservância de preceitos normativos, é então causadora de enormes prejuízos à Administração Pública, principalmente quando se está diante de pagamentos de pessoal, haja vista que são valores ilícitos, cujos prejuízos têm o potencial de se protraírem no tempo, considerando que as parcelas irregulares são pagas aos servidores em atividade em seus vencimentos e, posteriormente, podem resultar em pagamentos ilícitos a comporem os proventos de aposentadoria e pensão, ou a base de cálculo destes. É nesse sentido que as decisões de controle externo, nos limites de sua natureza, podem ajudar a evitar essas ilicitudes antes mesmo de todos os contornos jurídicos serem definidos no âmbito do Poder Judiciário, como será abordado na próxima subseção.

3.2 As decisões dos tribunais de contas formando paradigmas inovadores em decisões no âmbito da administração pública

A realidade contida em vários temas que envolvem o Direito Administrativo atuando na contemporaneidade o pressiona a considerar parâmetros que, até então, ou não eram utilizados ou eram negligenciados, a exemplo de novas interligações com outros campos epistemológicos. A utilização da lei em sentido estrito, praticamente nos limites da sua literalidade, obriga ao gestor a considerar as situações fáticas e as regras jurídicas que devem incidir sobre elas de modo fossilizado, sendo que, muitas vezes, a sociedade imprime modificações que não podem ser negligenciadas pelos operadores do Direito.

---

[745] AMORIM FILHO, Agnelo. **Do Critério Científico para Distinguir a Prescrição da Decadência e Identificar as Ações Imprescritíveis.** In RT 300/7, São Paulo: RT, 1960, p. 763.

Devido a esses fatores, a aplicação dura da letra da lei por parte da autoridade competente, sem nenhuma flexibilidade, além de não mais atender aos interesses da sociedade, ofende agora diretamente o sistema jurídico, e o campo epistemológico do Direito Administrativo não se apresenta como uma exceção, haja vista que, apenas para citar um exemplo, a Lei 9.784/1999, em seu art. 2º, parágrafo único, inciso I, determina que a Administração Pública deve observar os critérios de atuação conforme a lei e o Direito. Nesse sentido, em atuação de controle, bem como de cooperação com a Administração Pública, os tribunais de contas, em exercício de suas competências constitucionais, com o fito de solucionar conflitos entre particulares e a Administração Pública e/ou entre os seus servidores e o erário, interpretam as leis de acordo com as atualizações constitucionais realizadas pelos precedentes vinculantes do Poder Judiciário, indo, por vezes, para além de situações ainda não totalmente delineadas juridicamente.

Assim, ao compulsar algumas decisões do controle externo da despesa pública, tem-se, em uma primeira impressão, que haveria até mesmo uma inovação completa no sistema jurídico em algumas ocasiões, isso porque não se nota entre a "norma administrativa" criada para a resolução do caso concreto uma correspondência imediata com o texto legal. Tal conduta, por parte dos tribunais de contas, além de ser cientificamente de difícil defesa jurídica para alguns, levanta questionamentos importantes; entre eles, possíveis limites para esse tipo de interpretação — indagação quanto aos parâmetros a serem utilizados e aplicados —, e, em casos mais severos, decisões que poderiam ser consideradas como *contra legem*. É nesse sentido que serão trabalhadas as próximas subseções, revelando contornos jurídicos acerca das decisões administrativas e as decisões do controle externo. Ao final, serão levantadas ponderações acerca de decisões cujo conteúdo dirige-se para além do texto normativo, consideradas por alguns como *contra legem*.

3.2.1 Busca de solução de conflitos entre as decisões administrativas e as decisões do controle externo

A estrutura constitucional fixada pela CF/1988 aos tribunais de contas deu destaque para a sua competência de fiscalização, não só quanto aos aspectos legais na aplicação das normas referentes às despesas públicas, a serem observadas para todos

os Poderes da República, mas também auditando o devido emprego desses recursos, sob o olhar de suas características operacionais, em conjunto com a ponderação de princípios prescritos na Constituição, que assim vinculam a Administração Pública, acompanhando e avaliando se os gastos estão sendo empregados com observância da legalidade, do Direito e da moral administrativa, bem como da correspondente eficiência e efetividade que se espera do resultado de políticas públicas. Vêm as cortes de contas desempenhando as suas atribuições de controle, inserida em uma coordenação entre a tradicional separação de poderes, a relação entre esses poderes e outras funções[746], dentre elas essa de controle de despesas financeiras da Administração Pública.

É possível perceber essa evolução das exigências de parte da sociedade em relação à cobrança de melhores serviços públicos, bem como da cobrança pela prestação de contas relacionadas à implementação de políticas públicas. A própria atuação político-econômica do Aparelho da Administração pública, em um cenário predominantemente capitalista ao longo do século passado, fortaleceu a acumulação de capital privado, ora por meio de empréstimos, ora mediante investimentos em infraestrutura. Nessa linha, ainda que fosse possível considerar que o Estado tenha adotado em algum momento um sistema supostamente socialista, o caráter do socialismo real aceita um comando estatista, no sentido de que a produção de mercadorias é submetida a decisões políticas[747].

A política, como não poderia ser diferente, é um elemento relevante e decisivo no direcionamento de recursos do Estado. Isso porque, conquanto a constituição e as leis venham a prescrever formas técnicas de utilização e de emprego desses expedientes, o manejo do orçamento e dos gastos contém discricionariedades operacionais legais à disposição dos chefes dos Poderes Executivos; todavia, quando se esgotam os mecanismos legais, tanto o orçamento e os recursos financeiros podem ser cooptados por práticas não republicanas. A não atuação do Estado também promove situações ilícitas, resultando em grandes problemas sociais e urbanos. Ratificando o que foi dito, cita-se a ocupação irregular de áreas particulares ou públicas, caracterizadas como de risco

---

[746] DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006, p. 35.
[747] KURZ, Robert. **O colapso da modernização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996, p. 30.

ambiental, materializando o fracasso mediante a exposição da pobreza, então acompanhada da flagrante ilegalidade urbana[748].

A escolha lícita do gestor acerca do emprego do orçamento não deve ser desconsiderada e desprezada, desde que os princípios constitucionais implícitos ou explícitos sejam respeitados; nesse sentido, a verificação do princípio da moralidade e da eficiência está plenamente associada quando o tema versa acerca da prestação de serviços públicos por parte da Administração. No entanto, quando essa escolha ultrapassa ou ameaça avançar os limites fixados pela Constituição, pela lei e o Direito — ultrapassando a conexão entre liberdade e Direito, no âmbito do que se denomina de liberdades públicas[749]—, é necessário buscar mecanismos que procurem evitar esses desvios de finalidades no gasto dos recursos públicos, mirando o desejo de ir ao encontro de uma "boa administração".

Essa boa administração é aquela experimentada pelo reconhecimento de valores que se traduzem em direitos e, consequentemente, em deveres voltados para a obtenção de uma adequada gestão administrativa, a qual precisa atuar de acordo com a legalidade democrática, tutelando direitos e interesses desses mesmos cidadãos[750]. É nesse sentido que não se pode admitir que os disputados recursos do Estado brasileiro sejam mal geridos por aqueles que assumiram a obrigação estatal de bem administrá-los; a boa administração tem o intuito de diminuir os efeitos deletérios originados de "estados de coisas complexos", resultantes, por vezes, de uma causa coletiva ou de uma ação coletiva[751].

Nessa esteira, os recursos públicos, como objeto do estudo da despesa pública, precisam ser submetidos a uma lógica jurídica de utilização, em que sejam observados princípios próprios que já foram aqui trabalhados como princípios constitucionais da

---

[748] BEGA, Maria Tarcisa Silva, SANTOS, Viviane Vidal Pereira dos. **Famílias "da fila" versus famílias "da ocupação": a reprodução institucional de status diferenciado entre famílias atendidas pelo programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba**. *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 690.

[749] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 65.

[750] BARNES, Javier. **Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo.** Buenos Aires: La Ley, 2012, p. 82.

[751] LAPORTA, Francisco. **Algunos problemas de los deberes positivos generales: (observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés).** Doxa. Cuadernos De Filosofía Del Derecho, (3), 1986, p. 61.

Administração Pública, a exemplo da moralidade e da eficiência. Ademais, como já dito anteriormente, não é possível pensar que o erário seja administrado sem considerar o interesse público — ainda que este seja conceitualmente disperso na doutrina —, pois, do contrário, é admitir que tais despesas possam em algum momento ser veiculadas de modo autoritário, fora do eixo axiológico democrático que preconiza o modo de administração de recursos arrecadados do cidadão. Esse é um juízo lógico acerca de um objeto, que será administrado por um sujeito[752], no caso, o gestor do erário.

As regras e princípios acerca da fiscalização desses recursos públicos encontram-se em parte na própria constituição, bem como em leis esparsas. Apesar disso, tendo como base a já citada constitucionalização do Direito Administrativo, é interessante destacar a insuficiência das normas para alcançar todas as situações em que há desrespeito aos princípios da boa administração e da indisponibilidade do interesse público quando os mencionados gastos estão sendo gerenciados pela autoridade competente. A utilização de uma dogmática de conceitos dentro de uma ciência jurídica, voltada para a observância de uma infinidade de preceitos, em um contexto de uma consistente e persistente inflação legislativa, foi responsável pelo adiantamento da perda de unidade e de coerência ocorrida entre as fontes e a consequente superposição de ordenamentos concorrentes[753].

A procura de uma adequada solução para os casos que extrapolam os ditames legais é tarefa constante do operador do Direito. No âmbito do Poder Judiciário, essa missão é exercida constantemente, haja vista o grande número de situações que são reportadas dia após dia ao suplício do controle jurisdicional. A lei formada para o caso concreto é desafio inerente que instiga as qualidades de um bom intérprete do sistema. Faz-se assim superada desde um bom tempo a confiança de que os preceitos normativos podem fornecer algum tipo de "solução unívoca[754]" para os contornos dos mais diversos problemas, ou seja, uma fórmula única, de mesmo significado ou conteúdo, dirigida para

---

[752] REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 172.

[753] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo novas considerações (avaliação e controle das transformações).** Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2005, p. 10.

[754] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 150.

a resolução de dificuldades cujos conteúdos versam acerca de objetos distintos, merecedores de um olhar específico.

As normas originam-se pulverizadas, vindas de múltiplos casos; no entanto, devem-se manter associadas a uma "relação-de-pertinencialidade a um sistema[755]". Nessa esteira, a utilização de princípios fixados na constituição ou em um campo epistemológico específico de um ramo do Direito é constante nas decisões contemporâneas, seja para fundamentar uma norma firmada para o caso concreto, cujo ponto fulcral se concentrou na letra do texto normativo, ou, mais ainda, para ir além deste, no sentido de busca pela justiça e concreção de direitos, em consonância com o princípio da juridicidade, todavia, em respeito a um sistema.

Aspectos quanto à conduta em busca da juridicidade são mais patentes no campo do Direito Público, essencialmente pelos princípios envolvidos e já aqui mencionados. Quando se trata de parcelas remuneratórias, oriundas do trabalho ativo de servidores, ou resultantes de proventos de aposentadoria, reforma e pensão, o campo de atuação da autoridade competente deve ser confrontado com interesses públicos — a envolver o pagamento legalmente justo aos agentes que bem desempenham as suas funções em atividade, prestando serviços públicos, ou, ainda, que contribuíram para o regime previdenciário próprio e, consequentemente, habilitaram-se à percepção de proventos licitamente calculados —; mas, também, colocam-se diante de princípios de interesse particular, por que tais parcelas são de caráter alimentar e possuem natureza de trato sucessivo, dois institutos bem conhecidos daqueles que lidam com o direito civil. A ponderação entre esses dois interesses pode se mostrar intensiva, com grandes impactos na vida dos administrados e, mais ainda, nos gastos públicos. São numerosas essas colisões, cujas soluções não se apresentam tão simples, preparando, a bem da verdade, extensa dificuldade[756].

---

[755] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 57.

[756] ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional**. Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA). Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217: 55-66, jul./set. 1999, p. 78.

E, como não poderia ser diferente, o Princípio do Interesse Público — seja pelo viés do intérprete, ao enxergar um direito do próprio Estado, sob o manto do criticado Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o do Particular, ou, ainda, como um dever da Administração, ao observar o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público—, será sacado como um argumento de autoridade importante, principalmente quando se tem em mãos casos difíceis, corriqueiramente socorridos pelos ditames da correlação entre força política e Constituição[757], tão percebidos em atos de pessoal que envolvem parcelas remuneratórias ou de proventos. "A lei é a expressão da vontade geral", como consta do art. 6º, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. É preciso então ter um cuidado abissal ao manusear o texto normativo, principalmente naquelas ocasiões em que se pretende dar a ele um novo juízo não tão perceptível em um primeiro olhar. E deve-se lembrar que essa Declaração dos Direitos do Homem teve a intenção de oferecer ao cidadão uma proteção mais que necessária, em um momento em que os indivíduos não mais estavam a salvo nem mesmo em seus próprios países de origem[758].

A mencionada ponderação é vista frequentemente quando se examina situações que envolvem grande transcurso do tempo. De um lado, tem-se o direito de o cidadão manter as suas relações jurídicas estabilizadas e com certo grau de previsibilidade, quando passados muitos anos de uma decisão adotada no âmbito processual — é o Princípio da Segurança Jurídica, que veio então para evitar a desconstrução de atos ou de situações jurídicas, ainda que esteja presente alguma violação da lei—. E, de outro lado, tem-se a violação à legalidade, à vontade coletiva já mencionada, exatamente aquela cuja origem em seu cerne teve a intenção de limitar o poder estatal[759].

É nesse cenário que o gestor administrativo competente para decidir vai estar inserido, quando o tema estiver relacionado com a declaração inicial de atos de admissão ou de concessão de aposentadoria, de reforma e de pensão. O litígio levado à

---

[757] Norberto Bobbio faz destacar que as constituições não apenas são elaboradas pelas forças políticas, mas que estas também as refazem abertamente quando as aplicam. BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Ebook, p. 134.

[758] ARENDET, Hanna. **Origens do totalitarismo.** Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 324.

[759] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 115.

Administração surge dentro de um contexto, apresentando-se à autoridade que futuramente emitirá a decisão, sendo que esta, para bem solucionar a dissonância da situação fática que lhe foi levada, parte de sua pré-compreensão do mundo ao seu redor, do conhecimento adquirido em sua vida pessoal e profissional e, não menos importante, das normas que regem o assunto. Um só termo "T" pode ter dois ou mais conceitos C' e C'', cuja aplicação corrige-se no uso do contexto. Quando há dois contextos K' e K'', o termo T então se habilita a receber suas significações unívocas, haja vista que, sem conhecimento do contexto, surge-se assim a ambiguidade[760].

Saber o contexto é um dos primeiros passos para pensar em uma solução jurídica adequada do ponto de vista sistêmico para o caso concreto, principalmente quando a decisão a ser tomada encontra-se no campo epistemológico do Direito Público. É ensinado que as normas de Direito Público precisam ter em mira os fins do Estado, em consonância com o bem comum e com o interesse geral; além disso, não devem servir sempre a finalidades individuais, mesmo que, na medida em que deseja a realização do interesse individual, apresenta-se assegurando um interesse geral[761].

De outra banda, aplicar uma mesma lei forjada no campo do Direito Público, em uma situação fática semelhante a outra, mas que guarda as suas particularidades, pode promover grande injustiça, conduzindo à violação de princípios do Direito Público, como se nota em ocasiões em que há ponderação entre o Princípio da Segurança Jurídica e o Princípio da Legalidade. Sabe-se que as relações jurídicas que abarcam o Direito Público guardam distinção quando comparadas àquelas que vigoram no direito privado, em face de a Administração Pública ser dotada de poderes e prerrogativas, embora não tenha integral liberdade, considerando a sua vinculação aos ditames da lei[762], ajustada, como aqui proposto, ao Princípio da Juridicidade. É este um dos princípios importantes que pode ser bem manuseado para quebrar paradigmas antigos da aplicação da legalidade estrita, e, consequentemente, concretizar direitos fundamentais do administrado, em defesa de sua intrínseca dignidade como pessoa humana.

---

[760] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito.** 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 36.
[761] LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2007, p. 121.
[762] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 88.

Mencionam-se, nesse sentido, situações em que os tribunais de contas apreciam a legalidade, para fins de registro, do ato de admissão de servidor público. Considere que um servidor tenha deixado de cumprir um requisito formal não muito relevante, mas que, se notado a tempo quando de sua nomeação, impediria a sua posse, como a ausência de apresentação de algum laudo médico. Após anos ou até mesmo décadas de trabalho, quando o mesmo tribunal de contas viesse a se pronunciar em apreciação ao seu ato de aposentadoria, seria adequado negar o registro em face da ausência de tal documentação? Indaga-se se tal atitude feriria a liberdade inculcada em sua "alma", compreendida no sentido de uma "liberdade de poder ser", que o envolve em um projeto aberto, haja vista que lançado no mundo[763], exatamente diante da perspectiva que lhe criou a certeza do direito de aposentação, após anos de trabalho.

Naqueles primeiros anos de labor do servidor, o senso orientado para uma decisão justa poderia permitir que a própria Administração ou o controle externo[764] pudessem providenciar a anulação do ato de admissão; contudo, à primeira vista, não parece adequado fazer o mesmo quando da apreciação da aposentação desse mesmo servidor. Isso, porque o longo passar dos anos, muito além de prazos normalmente dispostos em lei, fixando a observância da decadência para a Administração Pública anular um direito eivado de ilicitude deferido ao servidor, criou no âmago do agente público a certeza de que o seu ingresso no serviço público se deu sem qualquer irregularidade ou ilicitude — logicamente, não provocada por ele, pois, se assim fosse, restaria comprovada a má-fé—. Ainda, é preciso considerar o fato de as circunstâncias práticas administrativas terem limitado as condições do gestor identificar uma ilegalidade deste tipo pelos mais variados motivos e, portanto, não ter providenciado a correção do ato no tempo escorreito — mediante avaliação denominada de "primado da realidade", ou seja, deve-se, quando

---

763 CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 66.

764 Seabra Fagundes leciona que algumas atribuições dos Tribunais de Contas teriam um caráter "jurisdicional", parecendo-lhes definir o direito com definitividade, a exemplo do exame da legalidade das aposentadorias — inferindo-se também dar o mesmo tratamento à apreciação da legalidade de atos de admissão—. CUSTÓDIO, A. J. F. **Eficácia das decisões dos tribunais de contas.** Revista De Direito Administrativo, 185, 1991, p. 65.

possível for, interpretar o texto normativo de acordo com as reais necessidades do gestor[765].

Pode-se argumentar então que, ao impedir este servidor de se aposentar, após anos a fio de prestação de trabalhos para a Administração Pública, tendo recebido a contraprestação remuneratória para tanto e, consequentemente, incidindo contribuição previdenciária sobre as parcelas de seus proventos, feriria até mesmo uma das dimensões de sua liberdade, esta tomada em um sentido social ou político, por consistir na possibilidade de se colocar no caminho ao encontro do seu próprio destino[766].

Afastando-se agora do caso concreto acima proposto, é preciso fazer algumas ponderações. No âmbito acadêmico, julga-se salutar levantar, pesquisar e se posicionar quanto a estes tipos de questionamentos jurídicos, lançando um olhar distinto acerca de certa matéria, para então fazer despertar tanto no jurista ou na autoridade competente para decidir um outro enfoque até então não pensado por ele, propiciando um avanço sistemático acerca de determinado tema do Direito. No entanto, ao decidir no âmbito da Administração Pública — cujo cerne sempre se aventa o interesse público—, a legalidade e a normatividade são aspectos que sempre devem ser considerados pela mencionada autoridade, principalmente considerando que, em seu nascedouro, o Direito Administrativo teve, como quer alguns, a intenção de limitar a autoridade do próprio Estado, fixando uma hierarquia rígida — mesmo que ainda centralizada —, com o fito de eliminar a desordem[767]. É nesse sentido que se traz um primeiro alerta. Deve o administrador ou a autoridade competente para decidir evitar de tomar decisões açodadas, debruçando-se acerca de todo o sistema de decisões jurídicas paradigmáticas que abrangem o assunto em discussão, haja vista que posicionamentos que corrompam ou provoquem ruídos no sistema jurídico conduzirão à insegurança jurídica e, subsequentemente, mais judicialização de problemas que poderiam ter sido resolvidos no âmbito administrativo.

---

[765] NOHARA, Irene Patrícia, MOTTA, Fabrício, PRAXEDES, Marco. **Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 10. LINDB no Direito Público**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 25.

[766] MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978, p. 165 (digital).

[767] MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução. (Raízes do direito)**. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 3.

É por evidente que fatores externos buscam influenciar as decisões administrativas; e essa influência, como ensinada por fração da doutrina, faz parte da mencionada "crise do direito". Sustentar que o jurista deva observar somente o que está posto na lei e que ele seria indiferente aos outros sistemas é pura ilusão, haja vista que "sentença é sentimento", ou seja, não é um resultado sempre unívoco de aplicação de pura lógica jurídica[768]. Casos como o anteriormente apresentado, abrangendo direito intertemporal no Direito Administrativo, principalmente aqueles de maior complexidade, a tratar de vencimentos de servidores ou de proventos de inativos e de seus beneficiários estão abarrotados de detalhes, que precisam ser exaustivamente delimitados e estudados, para que não sejam promovidas inovações indevidas. Por exemplo, um ato decisório que desrespeite diretamente a Constituição Federal pode ser tomado por inválido, haja vista que, para ser considerado válido, o mencionado ato deverá estar em congruência com a Constituição Federal, norma jurídica de maior hierarquia[769].

Assim, não é qualquer ato administrativo proferido em um processo administrativo que irá se submeter ao prazo decadencial e, portanto, requer juízo de zelo por parte do administrador, com a intenção de bem avaliar a situação, no sentido de que não adote decisão equivocada acerca de institutos que avancem ilicitamente sobre o direito intertemporal. É nessa linha que, como já dito anteriormente aqui no início, uma revisão de ofício de atos de aposentadoria, reforma e pensão, cujo vício abranja ato flagrantemente inconstitucional — inferindo-se, por isso, ser também antidemocrático, contribuindo para tornar um Estado mais violento[770]—, não irá se submeter ao prazo decadencial de cinco anos disposto no art. 260, § 2º, do Regimento Interno do TCU,

---

[768] BALLADORE PALLIERI, Giorgio, CALAMANDREI, Piero, et al. **La crisi del diritto Firenze**, FI, Italy: Seller: Libreria Oreste Gozzini snc, VI, 190, 1953, p. 162.

[769] SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de Direito Público**. 4º ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003, p. 87.

[770] Ashok Swain explica que, embora protestos também ocorram em Estados democráticos, em Estados autocráticos os protestos são mais violentos. SWAIN, Ashok. **Democracia, derechos de las minorías y prevención de conflictos en Asia.** *In:* Innovación democrática en el sur : participación y representación en Asia, África y América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2008, p. 240.

considerando não existir transcurso de prazo decadencial em atos que afrontem abertamente a Constituição Federal[771].

A decisão não fundamentada, ou, ainda, aquela que flagrantemente se põe contra todo o sistema jurídico, subvertendo fatos ou até mesmo alternando o sentido da norma, mirando adotar um ato que, de alguma forma, alcance apenas os objetivos pessoais da autoridade competente para decidir, nada mais é do que uma expressão autoritária do Direito Administrativo, não mais tolerada em uma sociedade cujos indivíduos são cientes do seu tempo e de seus deveres e direitos; o agir temerário é prática que vem cada vez mais sendo questionada em face de uma Administração Pública que necessita se mostrar democrática, rechaçando práticas solipsistas e autoritárias de seus agentes; muitos agiam assim falando apenas em direitos puramente espirituais, tornando subordinados os bens, a vida e a liberdade dos cidadãos, inculcando em seus espíritos o sentimento de que apenas estariam de algum modo a salvo se se submetem-se as suas regras e controle[772].

O cidadão deseja que lhe seja entregue o bom direito; aquele então pautado para além do conceito de Estado de Direito, em busca, a bem da verdade, de um Estado de justiça, que contém princípios e valores materiais que permitam medir o caráter justo ou injusto das leis, ou, ainda, da própria natureza justa ou injusta das instituições, em conjunto com a análise de aspectos valorativos de determinados comportamentos[773]. Com esse espírito, extrai-se que, ao mesmo tempo que o agir temerário deve ser combatido, práticas puramente pautadas no legalismo estrito também devem ser vistas com muito cuidado. Todas as normas que integram o sistema devem ser compulsadas antes de ser tomado como certo um posicionamento brevemente entendido, sem maiores estudos acerca das normas que regem o assunto. Ratificando tal juízo, apresenta-se o disposto no art. 103, inciso I, da Lei 8.112/1990, o qual prescreve que o tempo de serviço público prestado aos Estados, Municípios e Distrito Federal é contado apenas para fins de aposentadoria e disponibilidade, no âmbito do serviço público federal. No entanto, será

---

[771] Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.863/2019-TCU-Plenário**. Relator: AUGUSTO NARDES. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11 mar. 2022.

[772] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 123.

[773] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Almedina, 2002, p. 15.

mesmo que o tempo de serviço público prestado a outro ente poderá ser reconhecido apenas para fins de aposentadoria e disponibilidade? Tem-se por evidente que não. Não se pode, ao decidir, adotar apenas um normativo, sem considerar os outros tantos que têm a capacidade de influenciar na decisão. Ainda que em alguns casos admita-se a aplicação da discricionariedade em alguns atos, fato é que, como o Direito Público normalmente se interessa e se envolve com os assuntos da coletividade, a vontade não possui assim certa autonomia. Como bem leciona parte da doutrina, a ideia de função substitui a autonomia da função, esta última limitada quando da busca de atendimento ao interesse público[774].

O tempo de serviço público tem um caráter essencial na vida daqueles que fazem parte da máquina administrativa, principalmente porque é dele que surgem inúmeros direitos e benefícios para os servidores públicos[775]. Nessa linha, a título de excepcionalizar de modo simples a regra já aludida no art. 103, inciso I, da Lei 8.112/1990, menciona-se o constante do art. 22, da Lei 12.618/2019, o qual dispõe sobre a possibilidade de se utilizar no serviço público federal, para fins de percepção de benefício especial junto ao Regime de Previdência Complementar do servidor público, o tempo de contribuição público oriundo de outros entes da federação. Nesse sentido, qualquer indeferimento precoce, sem o conhecimento do conjunto normativo que envolve um tema, macula todo o trabalho administrativo, e tem potencial para produzir gastos desnecessários de tempo e de recursos processuais.

É claro que, no mencionado caso acima exibido, o intérprete da norma poderia chegar mais facilmente na conclusão que foi revelada, haja vista que o dispositivo da Lei 8.112/1990 versa sobre tempo de serviço, e não propriamente de tempo de contribuição — embora o primeiro, sem dúvidas, apresentará reflexos no segundo, a exemplo do tempo necessário para aposentação e cálculo de proventos—. Assim, há casos que necessitam, por parte da autoridade competente para decidir, de um menor esforço de

---

774 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 27.

775 BORDALO, Rodrigo. **Servidores Públicos: Lei 8.112/1990 (Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 4**. Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 146.

argumentação[776]. Todavia, há outras situações que não são de tão simples solução, apresentando complexidade maior e, consequentemente, requerem uma perspicácia ampliada do intérprete para bem decidir.

Diante da grande difusão de consequências jurídicas, cujas normas não oferecem solução para o problema, ou, ainda que o texto normativo pareça apresentar algum tipo de recurso para o litígio, mas, ao compulsá-lo mais de perto, observa-se que ele é insuficiente para entregar o bem da vida em discussão de forma justa, faz-se necessário socorrer-se a métodos hermenêuticos e interpretativos, capazes de alcançar algo que se assemelhe justo para as partes, fornecendo algo para além do positivismo jurídico. Os argumentos que envolvem uma decisão também podem ser divididos em aqueles conhecidos como *ad hominem*, fundamentados em opiniões voltadas para destruir ou minar a credibilidade de alguém e, ainda, em argumento de autoridade, baseado na opinião de indivíduo competente, ou de um especialista no assunto[777]. Teorias da ciência jurídica, no sentido de contrapor ou ajustar o positivismo kelseniano, vieram então para demonstrar que as proposições jurídicas podem ser divididas em "bem" como fatos sociais e em "bem" em termos de fatos psicológicos, unificando soluções para justificar o direito vigente[778]. Nessa linha, considerando o sistema jurídico, torna-se dificultoso defender decisões dotadas de enorme discricionariedade porque, por vezes, elas são ofensoras da condição democrática, responsável por originar uma lei, demonstrando desprezo pela formação coletiva que envolve o processo legislativo.

No entanto, o simples texto normativo, mesmo que suficiente para entregar soluções para os casos de menor embaralhamento, não se mostra capaz de se adaptar à dinâmica da atuação do modo de operar da Administração Pública contemporânea. É preciso compreender, mesmo assim, a importância do Estado de direito no sistema jurídico brasileiro, principalmente porque foi este o escolhido pelos representantes do povo na CF/1988. Vale dizer aqui que não se trata do Estado de direito em sentido fraco, então marcado pelo simples fato de se ter um ordenamento jurídico composto por normas,

---

[776] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 162.
[777] ATIENZA, Manuel. **O Argumento de Autoridade no Direito.** Tradução de André Rufino do Vale. Itajaí: Revista Novos Estudos Jurídicos. v. 17, n. 2, 2012, p. 147.
[778] LAPORTA, Francisco. **Entre el derecho y la moral.** México: Distribuciones Fontamara, S. A. 2007, p. 32.

capazes até mesmo de justificar Estados autoritários, mas sim de Estado de direito em seu sentido forte, que é aquele cujas normas carregam um ideal substantivo do fenômeno, em que não se pode apartar a origem e a questão da legalidade, vinculadas a sua legitimidade e justiça[779], de elementos essenciais a serem observados quando da composição normativa a envolver o ato decisório.

Quanto ao tema relacionado a vencimentos na área de pessoal do serviço público, há ainda de se ter vigília maior, haja vista que o assunto é tratado por diversas vezes na própria CF/1988, mesmo que não de forma exaustiva, como bem deve ser, a qual deu destaque para o papel da lei, a ser compreendia com suas nuanças[780]. Conforme determinação constitucional, apenas mediante lei poderão ser fixados ou alterados a remuneração dos servidores públicos e/ou o subsídio que eles percebem, segundo consta do art. 37, inciso X, da Constituição Federal. Tema assim é enfrentado constantemente pelos tribunais de contas, nos moldes do que restou decidido no Acórdão 1.839/2022-TCU-Plenário[781], de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, sendo que esta Corte de Contas, ao apreciar consulta formulada pelo então Defensor Público-Geral Federal, pronunciou-se acerca da impossibilidade de aumentar a remuneração de encargo de chefia das unidades da defensoria pela via administrativa, em face de lacuna legislativa.

A alteração de remuneração e subsídio mediante outro instrumento que não a lei fere a legitimidade democrática do Estado de Direito, haja vista que, por outros meios que não a norma elaborada na Casa Legislativa, por representantes do povo, escolheu-se aumentar parcelas remuneratórias sem lastro legal comprometendo a ordem financeira do Estado. É de fácil observação que a virtude do Estado democrático caminha ao lado do

---

[779] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 63.

[780] Um instituto, criado por uma lei, pode ser jurídico e restar compreendido dentro do direito positivo; contudo, pode não ser justo, e, portanto, fora do direito natural, a exemplo do instituto da escravatura, que, em algum momento, foi jurídico e abarcado pelo direito positivo; todavia, ofendeu ao direito natural, haja vista que contrariou as necessidades do próprio ser do sujeito. DEL VECCHIO, Giorgio. **Lições de filosofia do direito.** Tradução de António José Brandão. Coimbra — Portugal: Arménio Amado — Editor, Sucessor, 1979, p. 577.

[781] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.839/2022-TCU-Plenário**. Relator: Aroldo Cedraz. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08 set. 2022.

controle da legitimidade da sua ordem financeira[782]. Conduta em contrário poderia causar caos nos gastos para o devido funcionamento da máquina pública, e, ainda, provocar enfrentamentos diretos entre as diversas carreiras do Estado, com capacidade de infringir outro dispositivo constitucional, qual seja, o art. 39, § 1º da CF/1988, o qual prescreve que a fixação dos padrões de vencimento e de outras vantagens que compõem o sistema remuneratório devem observar o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos da carreira, requisitos para investidura e as peculiaridades dos cargos, dispositivos constitucionais que somente podem ser bem atendidos diante de farto debate a ser concretizado no Poder Legislativo, após estudos desenvolvidos no âmbito de cada Poder responsável por aquela carreira. É de se recordar que o direito a um vencimento justo é um direito alimentar e de trato sucessivo. Deixar de oferecer a remuneração adequada ao todo do serviço público fere, em um sentido mais amplo, o princípio da igualdade — esse considerado em sua dimensão prestacional, protegendo um direito subjetivo de "igual acesso a prestações[783]".

O primeiro marco delimitador é então exposto àquele desbravador parecerista, que irá se debruçar acerca de direitos enlaçados a prestações entregues pelo Estado aos seus servidores, em razão da força de trabalho que eles desenvolvem: não se vê a possibilidade da criação de uma norma distante daquela elaborada no Poder Legislativo, sem qualquer fundamento ou um lastro legal autorizativo, para conceder vantagens a servidores ou a outros agentes públicos. Vê-se a necessidade de existir ao menos uma lei em seu sentido formal e material para ser interpretada, da qual propicie dela extrair a capacidade de permitir ao trabalhador do Estado a percepção de alguma vantagem remuneratória. Além disso, pela mera existência da lei, parcelas remuneratórias, quando bem definidas na norma, tornam a vida do intérprete mais simplificada — e, portanto, um simplório raciocínio lógico-dedutivo já poderia ser suficiente para o "juiz" solucionar o problema[784]—.

---

[782] SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública.** Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 33, n. 94, out/dez 2002, p. 23.

[783] SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 305.

[784] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem.** Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 162.

Definindo-se a partida para fins de posicionamento acerca de parcela de vencimentos ou de proventos, qual seja, aquela prescrita em lei, resta verificar os casos em que o próprio sistema interno do Direito não pode solucionar. O caráter abrangente e geral que a norma necessita carrear em seu cerne faz com que ela, via de regra, deixe de disciplinar situações muito especiais do caso concreto. É nesse campo em que os juízes atuam, quando, diante de casos concretos, então se apresentam agitações entre a aplicação de "analogias, normas gerais ou princípios", no sentido de que, embora a decisão vindoura esteja fundamentada na lei, esta mesma decisão não está embasada em uma norma inequívoca, de cunho vinculante e obrigatório[785]. Esses podem ser então denominados de "casos difíceis".

Como bem ensina a doutrina, os casos fáceis possuem normalmente soluções pré-prontas que podem ser utilizadas e, os casos difíceis, são identificados naquelas situações em que a solução deverá prever um maior esforço interpretativo e argumentativo, como aqueles que envolvem ambiguidade da linguagem, desacordos morais razoáveis e colisões de normas constitucionais ou de direitos fundamentais[786]. Infere-se que, nessas situações, a aplicação da letra estática da lei não permite trazer um retorno justo e eficiente para o caso concreto. A lei trouxe, por vezes, feixes de injustiças e não propriamente de direito e, ainda, em sentido oposto, concentrou-se de modo indevido quanto à solução do caso concreto e perdeu a sua característica de generalidade e abstração, e, a conjugação desses motivos, entre outros, fez com a própria lei perdesse prestígio[787].

No entanto, ao mesmo tempo que alguns veiculam o seu desprestígio, a lei ainda é, no Estado democrático de direito, uma maneira eficaz de se fixar as regras iniciais a serem observadas, tanto pelos particulares, em uma relação entre eles, bem como nas relações que envolvem o próprio Estado. Não se pode volver-se a um suposto estado bruto de natureza, em que dois ou mais indivíduos estabeleçam regras entre eles para a

---

[785] MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** Tradução de Waldéa Barcelos. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 225.

[786] Além dos elementos mencionados no parágrafo, elucida também o professor Luís Roberto Barroso que, para os casos difíceis, não é possível a "retirada de uma prateleira de produtos jurídicos". BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 298-299.

[787] CANOTILHO, Joaquim José Gomes. Estado de Direito. Lisboa: Almedina, 2002, p. 22.

resolução de um negócio que poderá fortemente impactar negativamente terceiros, prejudicando a coletividade. É, por evidente, que aos particulares é dado a fazer tudo que a lei não proíba; no entanto, quando as relações e os negócios venham a abranger e a impactar o universo coletivo, regras devem ser pensadas e elaboradas; o social está dentro de um universo conhecido por uma multiplicidade contínua, em que o indivíduo não se relaciona apenas consigo mesmo, não sendo somente reflexiva a sua ação, haja vista que quem emite uma ordem altera o comportamento de outro[788].

Em rápida digressão, cita-se o negócio jurídico que abrange a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis; percebe-se, facilmente, que os direitos a serem adquiridos ou transacionados, relacionados a imóveis, são de grande relevância e, subsequentemente, têm o impacto sobre a vida de terceiros e até mesmo em grande parte da coletividade; dessa maneira, é preciso dar acesso transparente a este tipo de negócio, considerando que, via de regra, envolve o tão protegido direito à propriedade e alcança grandes valores, sendo relevante conhecer a cadeia dominial e direitos que podem estar pendentes ao imóvel. Nesse sentido, prescreve o Código Civil, em seu artigo 108, da necessidade de que haja escritura pública para a validade desse tipo de negócio jurídico, desde que o valor do imóvel seja superior a 30 vezes o maior salário mínimo vigente no país. Resumindo: diante da importância do negócio jurídico em discussão, a lei então resolveu por bem discipliná-lo. Volvendo-se para o Direito Administrativo e para o processo de controle externo, torna-se a lei[789] ainda mais relevante, haja vista todos os princípios aqui já apresentados, havendo-se de mencionar que os atos administrativos se presumem legais, embora tal presunção não se faz presente quando a Administração desenvolve a sua função "julgadora", tendo então de provar as suas alegações[790].

---

[788] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 40.

[789] José F. F. Tavares bem reforça que os órgãos de controle externo que privilegiam o controle *a posteriori* (controle sucessivo), como é o caso do Brasil e de Portugal, tendem a priorizar o controle da legalidade e da regularidade financeira. TAVARES, José F. F. **O Tribunal de Contas: do visto, em especial — conceito, natureza, e enquadramento na actividade de administração**. Coimbra, Portugal: Almedina, 1998, p. 32.

[790] FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 245.

Colocado nesses termos, é de se notar que, como ponto de partida, o instrumento mais democrático e, portanto, também de maior representatividade para definições a serem seguidas em uma decisão no âmbito do Direito é a lei originada do trabalho do Poder Legislativo, confeccionada por representantes legítimos do povo. Situações fáticas de grande relevância são boas formas de ilustrar a necessidade de sua observância, a exemplo da má gerência dolosa de gastos públicos, que ocasionam improbidade e a consequente suspensão de direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e indenização ao erário. Conforme preceitua a CF/1988, a forma e gradação dessas medidas carecem de lei e, dessa forma, o princípio da legalidade não irá garantir ao cidadão apenas a norma de improbidade, mas também a um sistema de abrigo junto à atuação administrativa[791].

Essa decisão fundamentada inicialmente na lei, em um primeiro olhar, parece realmente ser a que melhor se coaduna com o desejo da coletividade, haja vista a sua construção arquitetada no interior do Poder Legislativo, e, portanto, com maior capacidade de captar o desejo coletivo que prevaleceu em um momento específico. A lei é o veículo por excelência inovador da ordem normativa, funcionando como instrumento introdutor primário de normas e, por conseguinte, limitando a ação da Administração[792]. Todavia, essa forma de proceder apresenta alguns problemas, dentre eles, destacam-se o que está relacionado à invalidade do ato e aquele que se vincula ao problema do alcance da representatividade da lei perante à sociedade.

A decisão administrativa, como um ato, para que seja hígida no sistema jurídico, deve ser válida. Dessa maneira, o ato administrativo, como ato jurídico, para ser considerado válido, deve respeito à norma superior, não existindo validade provisória do ato[793]. Desse modo, mesmo que a decisão administrativa esteja abalizada em uma lei, utilizando-a no dispositivo que contém a fundamentação, ela pode não estar de acordo com valores ou com o sistema propriamente dito; ou seja, pode não estar em consonância

---

[791] MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa — standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, jun. 2015, p. 44.

[792] DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 26.

[793] SUNDFELD, Carlos Ari. **Ato Administrativo Inválido**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 23.

com a evolução do próprio Direito, ainda que tenha a aparência de ser legal. Desse modo, o mencionado ato, em uma visão escorreita do ponto de vista técnico-jurídico, torna-se inválido por ser incapaz de produzir efeitos jurídicos, considerando que não é reconhecido pelo próprio Direito[794].

O outro problema aqui suscitado está relacionado àquilo então colocado no texto normativo e o que realmente seria o desejado pela sociedade, representando devidamente os anseios da coletividade. Para alguns, como o saudoso Seabra Fagundes, a decisão adotada por um juiz é aquela que apenas visa cumprir a lei, não exercendo qualquer função de característica político-administrativo, em proteção a um direito subjetivo do indivíduo, entregando-lhe uma solução única[795]. Todavia, esse conceito apresenta-se dotado de certa estática, em razão de que esta mesma lei deve ser submetida à interpretação constante, considerando a sua possível desatualização junto à evolução cultural da dinâmica contemporânea, formadora de novos valores que exigem rápida atuação por parte da Administração Pública.

Em contraponto ao positivismo jurídico original, coloca-se a realidade diante de uma quebra cultural. Essa ruptura na cultura, promovida no mundo pós-moderno, provocou uma violação da razão, configurada pela substituição de sua ilustração, generalidade e objetividade pelo concreto, empírico e subjetivo[796]. Desse modo, diante de toda a evolução nas relações jurídicas e na constante formação de valores acerca de serviços e de bens da vida, tem-se que a lei, então originada no Poder Legislativo, pode não mais refletir o desejo da coletividade e, portanto, ao ser aplicada como veio ao mundo, transforma-se em verdadeiro instrumento de injustiça.

É esse o cenário que se põe ao gestor competente para decidir, o qual, por vezes, deverá adotar encaminhamentos que, ao menos aparentemente, parecem não se coadunar com o texto da lei, haja vista defrontar-se com a alternância dos valores sociais ou culturais, ou até mesmo por lhe ser apresentadas peculiaridades do caso concreto, cujas alternativas jurídicas passaram ao largo do legislador, então submetido a menor

---

[794] MIRANDA, Sandra Julien. **Do Ato Administrativo Complexo.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998, p. 68.

[795] SEABRA FAGUNDES, Miguel. **Conceito de mérito no Direito Administrativo.** Revista de Direito Administrativo, v. 23, janeiro/março, Rio de Janeiro, 1951, p. 2.

[796] MARTÍN, Carlos de Cabo. **Sobre el concepto de Ley**, Madrid: Ed. Trota, 2000, p. 420.

rigor do tempo. O que se repete no tempo são as relações, sendo assim verdadeiras representantes do que pode ser denominado de estável; no entanto, os termos que estão contidos nessas relações, demonstrando processos de causas e de efeitos, são históricos[797].

Nesse caminhar, concordando ou não com as decisões administrativas e de controle externo que vêm sendo adotadas, naturalmente algumas delas vão sim se apresentar como se estivessem para além da lei ou, ainda, adotar algum tipo de juízo que nem mesmo se encontra nos inscritos do texto normativo. É nesse sentido que se criam normas para uma situação fática, produzidas em um processo administrativo, em que algumas delas veiculam preceitos entendidos por parte da doutrina como *contra legem*, principalmente naqueles casos predominantemente destoantes dos demais, de difícil solução, exigindo boa argumentação jurídica que se empenhe em entregar correção quanto à justificação[798].

Em uma tarefa dessas, regularmente exercida pelo Poder Judiciário, nada causa estranheza. Há casos em que não se pode exigir do juiz que ele decida apenas com fundamento na literalidade da norma, a exemplo de situações em que provas lógicas não há[799]. Nessa linha, existem uma infinidade de normas expedidas para os casos concretos, amplamente veiculadas nos meios de comunicação, possivelmente contra a literalidade da lei, ou seja, supostamente *contra legem*, inundando o Poder Judiciário mediante a interposição de diversos tipos de recursos processuais[800]. Muitas vezes, boa parte dessas críticas são ocasionadas por um simples julgamento açodado, considerando que o profissional do Direito provavelmente apenas não encontrou uma tipologia legal específica para a solução da situação fática em análise.

Compulsando acerca das características do Direito, essa é a ciência na qual se vê grande necessidade de se recorrer a elementos tipológicos ou classificatórios; em uma

---

[797] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 49.

[798] TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem**. Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 168.

[799] ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica.** Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. 2. Ed. São Paulo: Landy, 2005, p. 34

[800] Caenegem destaca que o surgimento do recurso se deu mediante um "acontecimento político", haja vista que submete uma decisão de um tribunal inferior à autoridade dos tribunais superiores. CAENEGEN, R.C. **Juízes, legisladores e professores.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 4.

primeira visão, isso surge do desejo de, ao menos no mundo ideal, permitir decidir de modo tempestivo e com justeza, para que o bem da vida seja entregue à parte em tempo útil, após a solução do litígio; nessa linha, ainda há a necessidade de se encontrar esquemas ideais que funcionem como verdadeiros modelos a explicitarem condutas possíveis, e, consequentemente, fornecerem um julgamento quanto à licitude do que se está avaliando[801]. Essa ausência de tipologia adequada, ou, de modo mais claro, de texto de lei ou de sua insuficiência para resolver o caso concreto será então abordada, na forma do que se menciona como suposta decisão *contra legem*, considerando o recorte volvido para as despesas oriundas de atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensão no serviço público.

3.2.2 As decisões aparentemente contra legem que alcançam vencimentos e proventos de servidores públicos

Ressalte-se, logo de início, a importância da lei ou da norma no tema em que envolve o papel dos tribunais de contas, quando da análise de atos de pessoal para fins de registro, nos termos do art. 71, inciso III, da CF/1988. Isso, porque esse dispositivo atribui competência para os tribunais de contas apreciarem, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessões de aposentadorias, reformas e pensões. O fato é que essa disposição não torna, por si só, a missão do controle externo mais simples. É, por evidente, como defendido até aqui, que a lei, e a consequente observância do princípio da legalidade, para fins de apreciação dos tribunais de contas, vai muito além de uma simples análise do texto normativo que trata de atos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão. Há muito já se ventila isso: o princípio da legalidade veicula relação entre atos e outras ações administrativas e uma enorme quantidade de normas gerais e também de normas individuais[802].

Percebe-se que os tribunais de contas, ao apreciarem certos atos, deparam-se com situações fáticas de todos os graus de dificuldades, e, a algumas delas, aplicam-se facilmente normas constitucionais ou de comandos legais. Quanto a esses casos mais simples, traz-se o exemplo daquelas situações em que o servidor público atingiu o limite

---

[801] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 19, p. 57.

[802] EISENMANN, Charles. **O Direito administrativo e o princípio da legalidade**. Revista De Direito Administrativo, 1959, p. 50.

para a permanência no serviço e, assim, terá de se aposentar compulsoriamente, passando para a inatividade[803]. É uma fronteira temporal que, ao ser atingida, não há outra opção ao servidor que não a de se aposentar, devendo o seu órgão adotar as providências iniciais e necessárias para declarar a sua aposentação, ainda que em caráter preliminar, haja vista que será necessário o registro da aposentadoria por parte do tribunal de contas. De outra banda, aposentar compulsoriamente o servidor, sem atingimento desse limite de idade, facilmente desperta o sentido jurídico da invalidade deste ato. Acontece assim porque há uma invalidade substancial do ato; no entanto, um ato dessa forma emitido, pode produzir efeitos, ou seja, não necessariamente deixará de ter eficácia. Exemplificando, traz-se o caso de uma lista para a escolha de um reitor de uma faculdade, contendo o nome de alguém que já tenha atingido e idade limite para aposentação, sendo que esta lista estaria viciada; mas, escolhido um nome entre os outros cinco indivíduos aptos, o ato complexo de nomeação será válido e produzirá todos os seus efeitos[804].

Outras situações também se mostram como adequadas para uma aplicação direta da lei, em que a subsunção do caso concreto à norma pode rapidamente ser adotada. Alguns elementos a serem apreciados em atos de admissão de pessoal no serviço público assim se revela, como aqueles que surgem de uma ligeira análise dos requisitos formais de exigência para o exercício de um encargo, como a apresentação de um certificado de conclusão de curso, para fins de comprovação de grau de instrução para o exercício de cargo público. Percebe-se que, nesses casos, não há qualquer discricionariedade por parte do administrador ou do servidor público que irá analisar a legalidade do ato. Diante de uma prescrição direta do modo de agir por parte da lei, não há discricionariedade, não permitindo à Administração manifestar-se pela opção de agir ou não[805].

Todavia, é necessário ter cuidado ao interpretar a última afirmação. O fato de a lei bem delimitar o tema em estudo não pode conduzir ao raciocínio que, em qualquer

---

[803] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 298.

[804] MIRANDA, Sandra Julien. **Do Ato Administrativo Complexo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998, p. 68.

[805] TACITO, Caio. A administração e o controle de legalidade. **Revista De Direito Administrativo**, *37*, 1954, p. 4. https://doi.org/10.12660/rda.v37.1954.13995, p. 4.

ocasião, não será possível construir uma interpretação para além daquela literal[806], utilizando-se da hermenêutica — principalmente uma hermenêutica constitucional—, a ser aplicada ao caso concreto. O princípio da legalidade, conforme parte da doutrina, ganhou grande repercussão no Direito Administrativo em razão, essencialmente, de dois motivos antagônicos: primeiramente, pelo fato de que ele teria surgido para limitar o poder daquele que comanda a máquina pública administrativa; em outro caminho, o princípio da legalidade na Administração Pública apenas foi mais um instrumento visando manter a autoridade do antigo regime autoritário[807].

A favor da última teoria, no sentido de um caráter autoritário a ser atribuído ao Direito Administrativo, bem como o seu suposto apego ao regime anterior, alguns alertam que o Princípio da Legalidade, tão companheiro deste campo epistemológico do Direito, teria uma natureza inquisitorial, a exemplo do que se observa na prossecução da ação penal, tão rigorosamente orientada pela lei e, como bem revela parte da doutrina, sem apresentar margem para disponibilidade do objeto do processo[808].

Por muito tempo, o reforço ao sentimento dessa suposta autoridade inquisitorial no âmbito do processo administrativo foi alimentado pelo fato de que a Administração Pública não verdadeiramente consignava as ponderações do administrado no curso do processo ou do procedimento. Nem mesmo tinha-se no Brasil, antes de 1999, uma norma de processo administrativo federal que regulamentasse as questões mínimas processuais da Fazenda Pública federal em sua relação com o particular. Um devido processo legal administrativo nem sempre era plenamente oportunizado ao administrado, quando da defesa não só de seu direito processual, mas ainda de seu direito material, que, por vezes, via o princípio da proteção da confiança distante da sua realidade, quando da prática por parte da Administração da anulação de atos de seu interesse, sem uma fundamentação suficiente. Nesse sentido, a Lei 9.784/1999, em seus artigos 2º, parágrafo único, incisos

---

[806] Umberto Eco põe-se a favor de ir para além da literalidade do texto, abrindo-se para "as leituras"; contudo, destaca também que, quando assim o faz, coloca-se diante do real e recorrente problema, que consiste no que se deve proteger para "abrir", e não o que se pode "abrir" para assegurar. ECO, Umberto. **Os limites da interpretação.** Tradução: Pérola de Carvalho. Revisão: Afonso Nunes Lopes. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995, p. 11.

[807] MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução.** 3. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 4-5.

[808] COSTA, José Gonçalves da. **Legalidade versus oportunidade — legalidade atenuada, oportunidade regulada.** Lisboa: Revista do Ministério Público. Julho-Setembro, 2000, p. 85.

IV e XIII, 54 e 55, evidenciou o mencionado princípio — prescrevendo à Administração o dever de atuar dentro de padrões éticos, de probidade e de boa-fé, bem como vedando a retroação de novos juízos interpretativos—, partindo de inspiração retirada do § 48, da Lei do Processo Administrativo alemão, de 1976[809]. No entanto, mesmo depois dela, não se encontra com uma constante harmonia no campo decisório do processo e do procedimento administrativo brasileiro.

A pulverização de normas administrativas não concorre de modo seguro para equacionar as decisões das autoridades competentes. Inúmeras leis e paradigmas por vezes regulamentam ou as mesmas situações fáticas ou as que guardam entre si muita semelhança; e isso é, de certa forma, recorrente quando se trata de pagamentos de remuneração e proventos a agentes públicos. Não se pode, abusando-se dessa mencionada fragilidade, aproveitar-se para excepcionar o interesse público em nome de um interesse particular. Plenamente identificado um interesse unicamente particular, defende-se, como quer alguns, a sucumbência deste em nome do interesse geral[810]. Resta, por evidente, que há, no âmbito do Direito Administrativo, um sistema jurídico relacional, a ser utilizado como fonte de extração do direito para a solução do caso concreto, porém, não codificado, mesmo que ainda exista um ou outro regime jurídico que venha a fazer o papel de código para o administrador, como a Lei 9.784/1999[811], outrora mencionada, mas de papel subsidiário quando da existência de outra lei que regule tema específico, nos termos do seu artigo 69.

Dessa forma, em auxílio a essa missão processual, nota-se a importância da sistematização constitucional das atribuições dos tribunais de contas, no que diz respeito a apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão e da concessão de aposentadoria, reforma e pensão, então carreadas pela CF/1988. A avaliação dessa despesa foi assim sistematizada primeiramente na CF/1988, embora tanto a Constituição de 1946, em seu artigo 77, inciso III, bem como a Constituição de 1967, em seu artigo 73,

---

809 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 194.

810 JÈZE, Gaston. **Princípios generales del derecho administrativo. Tomo II**. Buenos Aires: Depalma, 1949, p. 4.

811 DEZAN, Sando Lucio. **Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar.** 2ª ed. Curitiba: Juruá Editora. 2011, p. 75.

§ 8°, já traziam determinação para que os tribunais de contas "julgassem" as aposentadorias, reformas e pensões. A doutrina até mesmo preconizava ser essa uma forma de fiscalização prévia realizada pelos tribunais de contas[812].

Percebe-se que a exposição acima apresenta questão jurídica no mínimo intrigante quanto ao signo constitucional de antes, ao compará-lo ao signo de hoje; como se viu, anteriormente as constituições atribuíam aos tribunais de contas o dever de "julgar" as aposentadorias, sendo que, posteriormente, a CF/1988 determinou que os tribunais de contas devessem "apreciar" a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. Nesse sentido, tem-se como importante realizar pequena digressão quanto aos signos apreciar e julgar — este em um sentido próximo ao discurso judicial[813]—, e suas alternâncias, haja vista que a CF/1988 decidiu por alterar esses signos referentes ao controle da despesa pública. O signo, em um primeiro momento, como um objeto da própria hermenêutica, já é um produto da interpretação, e a interpretação do mundo, bem como o processo de conhecimento, dão-se mediante o signo[814].

De modo sumário, pode-se dizer que "julgar" é emitir um juízo. E juízo pode-se tomar, para fins deste trabalho, como afirmar ou negar algo, em relação a um objeto ou uma coisa, ou, ainda, como lecionou Kant, pensar o particular como submergido no geral[815]. Nota-se então, ao se comparar julgar com apreciar, que este último verbo também, no presente contexto, tem a função de emitir um juízo acerca de algo, também em relação a este algo. Desse modo, deixando de lado nesse momento discussões jurídicas acerca de ter os tribunais de contas o poder de julgar com jurisdição, tema que já transitou nessa pesquisa em outro momento—, percebe-se que, apenas pelos valores dos signos e os seus subsequentes significantes, não se pode dizer que há uma diferença substancial entre eles no presente contexto.

---

812 CAETANO, Marcelo. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 507.

813 O discurso judicial, para Marina Gascón Abellán, é um discurso linguístico, assim como o discurso científico, sendo que ambos pretendem discorrer não sobre a verdade de fatos, mas sim de enunciados acerca de fatos. ABELLÁN, Marina Gascón. **Los hechos em el derecho. Bases argumentales de la prueba.** Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 50-51.

814 SALGADO, Joaquim Carlos. **Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre a justiça.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000, p. 91-92.

815 MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978, p. 162-163 (digital).

Concentra-se então neste momento quanto ao delineamento do termo "legalidade", quanto à apreciação com esta finalidade, por parte dos tribunais de contas, e o subsequente registro dos atos de admissão, de concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, considerando que não é possível dissociar, em um primeiro momento, a conduta dos tribunais de contas e a respectiva apreciação das normas que disciplinam esses atos. Mas o que seria propriamente o alcance dessa "legalidade", nos termos do então prescrito pela Constituição Federal, como missão dos tribunais de contas?

Entende-se que a apreciação dessa legalidade, conforme indica o art. 71, inciso III, da CF/1988, não está atrelada a simples interpretação do texto de lei, e, de modo contrário, tem ampla abrangência — preconizando a interpretação que possa ser dirigida mais em algumas nuanças do que em outras, em detrimento de uma suposta escala de valores com base no congelamento do texto normativo[816]—. A uma, porque boa parte das regras de aposentadoria dos servidores públicos está colocada dentro da própria CF/1988, como se vê em seu art. 40. A duas porque, ao se compulsar todas as competências constitucionais dos tribunais de contas, principalmente aquelas que estão dispostas no art. 71, não é possível concluir que, diante da ampliação dos poderes de atuação do controle externo, tenham os tribunais de contas permanecidos limitados à análise do texto estático da lei. Isso acontece, de modo análogo, quando o tribunal de contas, ao fiscalizar a nomeação de cargos em comissão, constata que, a bem da verdade, não houve o preenchimento das regras constitucionais para fins de exercício desses cargos, haja vista que eles, de modo inconstitucional, não estariam materialmente destinados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, mas sim para o exercício de atividades administrativas finalísticas dos órgãos ou entidades, configurando burla ao princípio constitucional de preenchimento de cargos efetivos mediante concurso público[817].

---

[816] NOHARA, Irene Patrícia, MOTTA, Fabrício, PRAXEDES, Marco. **Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 10. LINDB no Direito Público**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 24.

[817] DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 101.

Ademais, é preciso imaginar outro benefício que se extrai de tomar esse conceito de "legalidade" de uma forma mais ampla e sistêmica, alcançando a juridicidade, conforme já mencionado aqui em outra oportunidade, qual seja, a questão da legalidade processual. Sabe-se que uma das críticas no âmbito do processo administrativo brasileiro, ausente nele o conceito de contencioso administrativo, é aquela produzida pelo fato de existir um processo de certa forma equidistante das partes, haja vista que o processo ou o procedimento é iniciado e concluído dentro da própria administração, ou seja, *interna corporis*[818], fazendo nele surgir ares indesejados de parcialidade, principalmente perante decisão desfavorável a outra parte.

É possível identificar, com essas conjecturadas características indevidas do processo administrativo, uma possível ruptura sistêmica com os princípios contemporâneos do processo civil, principalmente quanto àqueles ligados ao devido processo legal, que está em consonância com a ampla defesa e o contraditório, provocando, ainda, reflexos na causalidade no Direito. Isso acontece porque a ausência do cumprimento dos princípios processuais pode provocar um corte na conduta da parte que participou do processo e, consequentemente, reflexo no resultado causal-naturalístico, no que diz respeito à procedência do sujeito, haja vista que ele se expõe de acordo com uma interseção em diversas causalidades, como as físicas, psíquicas, entre outras[819], e a quebra na expectativa de uma das partes, que teve seus direitos processuais tolhidos, rompe a sua confiança no sistema jurídico, e a soma desse modo de agir em toda a coletividade tem o poder de originar desrespeitos constantes às normas.

Nessa linha, é possível compreender que cumprir estritamente a letra da lei, tanto no direito material, como no direito processual, não é capaz de assegurar por si só os deveres jurídicos e de justeza que um processo administrativo pretende atingir. A decisão administrativa, tomada em um procedimento ou em um processo administrativo, deverá em regra ser executada, não existindo discricionariedade — esta vista como uma faculdade

---

[818] Os professores Carmona e Dezan destacam que, sem a participação de terceiros na relação processual, dá-se azo a uma relação jurídica procedimental anômala, por ser dual e, portanto, parcial. DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019,

[819] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 62.

de o agente escolher o momento, o motivo e o conteúdo de um ato a ser praticado por ele[820]—.

Assim, a irregularidade processual caminha junto a outro problema extraído do cumprimento de uma decisão que não tenha sido produzida dentro de um processo devidamente alinhavado com o sistema jurídico, qual seja, a execução lícita da decisão, que procura produzir o fenômeno do encontro da vontade do administrador com a vontade do administrado[821]. Sendo assim, é de fácil compreensão que, quando existir grande diferença entre a expectativa acerca da decisão por parte do cidadão administrado em contraponto ao que decidiu a Administração, novos problemas sociais surgirão, ocasionando, novamente, descumprimento da norma do caso concreto por parte de alguns.

A norma que assim deixou de representar a coletividade e, consequentemente, de modo patente já não corresponde aos novos valores da coletividade, caso aplicada estritamente ao direito material discutido no processo, provocará, de certa forma, injustiça social. O administrador, competente para decidir, ao se deparar com uma norma assim estruturada, vê-se, a bem da verdade, em um dilema que por vezes o prende à legalidade estrita. A dificuldade encontra-se em conseguir apreender a real alternância dos valores da sociedade acerca do tema a ser medido, o que, como se observa em uma democracia, é bem quisto que seja a mencionada apreensão realizada originalmente no âmbito do Poder Legislativo — a exemplo do Congresso Nacional que, ora exerce as suas funções de órgão legislativo da União, e, em outro momento, utiliza-se de seu dever legislativo em prol da Nação, mediante a produção de emendas constitucionais[822]—. Mas o gestor, pela dinâmica das relações sociais, nem sempre pode esperar pela expedição de uma norma por parte do Poder Legislativo; sendo assim, ao ponderar de modo escorreito sobre os valores que estão em discussão, julga-se por bem ao controlador se submeter ao princípio

---

[820] SUNDFELD, Carlos Ari. **Ato Administrativo Inválido**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 31.

[821] MENEGALE, José Guimarães. **Contribuição à teoria do processo administrativo**. Revista de Direito Administrativo RDA. 1945. v. 2, n. 2, p, 473.

[822] NAVARRA COELHO, Sacha Calmon. **Segurança Jurídica e Mutações Legais.** Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Seguranca-Juridica-e-Mutacoes-Legais.pdfp.>, p. 17. Acesso em: 20 set. 2022.

da "deferência"[823], em respeito à decisão administrativa bem construída, apta para se tornar um precedente[824].

De outra banda, é preciso novamente destacar algo sobre a condução dos processos administrativos. A LINDB realmente traz instrumentos jurídicos que, quando bem acionados e interpretados, podem oferecer segurança jurídica aos gestores públicos, aptos para tomar decisões que estão para além do simples texto legal. Um desses novos dispositivos, então carreados para LINDB mediante a Lei 13.655/2018, é o art. 27, que prescreve a possibilidade de uma decisão impor nas instâncias administrativa, controladora ou judicial o dever de compensar benefícios irregulares ou danos anormais ou injustos, originados do processo ou da conduta dos envolvidos. Percebe-se, então, que a decisão acerca de um mesmo tema relacionado à fiscalização da despesa pública, nas mais diversas instâncias, poderá ser melhor elaborada se articulada entre todos os envolvidos, sem ferir a legalidade, a juridicidade ou independência dos Poderes, e nem afetando as atribuições do controle externo, em especial aquelas referentes à aplicação de sanções a gestores públicos não zelosos — buscando conferir maior eficácia às decisões adotadas pelas cortes de contas nacionais[825]—.

No âmbito do controle externo, esse sentimento tem se tornado suficientemente recorrente, haja vista que o gestor é ouvido cada vez mais antes de se adotar qualquer decisão que envolva a fiscalização da despesa financeira por meio dos instrumentos investigativos e de análises de informação, exceto em casos específicos, a exemplo de quando se exige a expedição de medidas cautelares. Os gestores não possuem direito subjetivo à não instauração de processos de controle; de outra banda, os tribunais de contas, ao conduzirem os autos, deverão observar limites e agir com o maior cuidado

---

[823] Esse princípio, segundo os professores Fabrício Motta e Irene Patrícia Nohara, é aquele que preceitua o dever de se respeitar a decisão do gestor, principalmente quando a decisão foi tomada diante da discricionariedade vinculada ao caso concreto. NOHARA, Irene Patrícia, MOTTA, Fabrício, PRAXEDES, Marco. **Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 10. LINDB no Direito Público**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 25.

[824] Neil MacCormick explica que, ao extrair o que é "correto" em um caso particular, surge um precedente para os casos vindouros; no entanto, os precedentes podem funcionar apenas como analogias para a solução de outros casos, haja vista que nenhum conjunto de eventos de um caso particular no mundo se repete igualmente em um outro. MACCORMICK, Neil. **Retórica e o Estado de Direito: uma teoria da argumentação jurídica.** Tradução: Conrado Hübner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Campus, 2008, p. 106.

[825] DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 126.

jurídico possível[826], conforme se extrai do comando do art. 27, da LINDB, então mencionado acima.

As atribuições constitucionais dos tribunais de contas não podem ser entendidas como simples apreciações de despesas públicas, até mesmo porque a própria constituição lhes conferiu poderes-deveres, a exemplo de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/1988, bem como a possibilidade de assinalar prazo para que o órgão ou a entidade corrija o ato eivado de ilicitude, conforme art. 71, inciso IX, da CF/1988. O auxílio prestado pelos tribunais de contas ao titular do controle externo, qual seja, o Poder Legislativo — diga-se ainda, sem qualquer subordinação—, pode ser entendido também como uma assistência à coletividade, esta responsável por apresentar "valores" socioculturais a serem submetidos ao crivo do Parlamento, com potencialidade de que virem norma — ou não, diante da bipolaridade dos "valores", voltada para a concretização de atributos axiológicos, a exemplo de "direito" e o "torto", o lícito e o ilícito[827]—, e, caso assim se tornem leis, estarão inseridos em um ciclo que precisa ser virtuoso, voltando tais normas a serem fiscalizadas pelos tribunais de contas, principalmente no que diz respeito aos gastos públicos. O auxílio é assim prestado à Administração e ao Poder Judiciário — que podem se dotar de instrumentos para a realização da autotutela—, bem como fornecer subsídios ao próprio cidadão e representantes dos poderes públicos, tornando-se aptos a apresentarem representações e denúncias nos tribunais de contas[828].

O controle externo vem então desempenhando trabalhos cujas decisões procuram congregar a visão dos próprios gestores, dos órgãos e das entidades, sendo tal prática constante de prescrições no âmbito de normas de processo de controle externo, conforme se vê do disposto no art. 14, "caput", da Resolução-TCU 315/2020, cujo texto atribui às unidades técnicas do Tribunal de Contas da União o dever de oportunizar aos destinatários

---

826 SUNDFELD, Carlos Ari, VORONOFF, Alice. **Art. 27 da LINDB — Quem paga pelos riscos dos processos?** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro — LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018, p. 194.

827 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 85.

828 SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública.** Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 33, n. 94, out/dez 2002, p. 36.

de suas deliberações a apresentação de comentários acerca das propostas de determinação e/ou recomendação, possibilitando dar efetividade às decisões dos tribunais de contas. Uma efetividade vista como a concretização do Direito, atingindo a "eficácia social da norma"[829].

É possível perceber que a norma a ser elaborada para dar fim ao caso concreto, considerando toda essa participação do gestor no processo de controle externo, tem como resultado uma construção que pode ir de encontro com o explícito texto legal, em que alguns poderiam alegar a evasão de uma suposta segurança jurídica, ao se decidir por ultrapassar o texto legal ou quebrar paradigmas antigos. A procura pela segurança jurídica, com fulcro somente na lei formal, é um problema que se coloca junto ao cenário de aplicação da teoria concreta da norma, a qual prescreve que uma mesma norma legislativa pode ser utilizada em diversos outros cenários, adquirindo significados distintos, em consonância com as peculiaridades de cada situação fática[830].

A disponibilização de acesso ao processo ao cidadão faz com que haja decisões revestidas de legitimidade (processual e material)[831]. Nessa linha, ao compulsar a constituição e normas de controle externo, em consonância com a participação material do cidadão neste processo, desperta-se para vários outros aspectos normativos que podem ser aplicados à situação real, e, ainda mais importante, traz à baila valores a serem administrados para a devida solução do litígio. Ademais, há o efeito positivo de se ouvir e considerar na decisão todas as informações que foram carreadas ao processo de fiscalização de despesa pública: a decisão ganha fundamentos mais universais, tanto do ponto de vista jurídico quanto ao de administração de valores.

Percebe-se um outro aspecto que, ao menos do ponto de vista de depuração da decisão administrativa de controle externo, pode torná-la mais fácil de retratar a realidade jurídica mediante o percurso do direito[832], então necessária para uma efetiva pacificação

---

829 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 219.

830 CHICOSKI, Davi. **A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico**. Revista Digital de Direito Administrativo. Vol. 3, n. 1, 2016, p. 260.

831 MOREIRA, Egon Bockman. **Processo administrativo, princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/99**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 85.

832 O direito, para Kelsen, não deixa de se concretizar durante todo o seu percurso, desde a Constituição até os atos de execução material. KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional.** Tradução do alemão:

social: ao se debater acerca dos limites do direito material e processual junto aos diversos auditórios possíveis que serão impactados pela decisão, submete-se ela a um rigor técnico e político necessário para alcançar a sua finalidade quanto à qualidade do bem da vida a ser entregue à parte em litígio. É um conceito denominado de "auditório universal", considerando que uma argumentação direcionada a um auditório não particular, mas, ao contrário, de grande amplitude, terá de convencer o seu leitor de um caráter coercivo de suas razões, de sua evidência e de validade intemporal[833].

Como se viu até mesmo em textos normativos do TCU, é assim preconizado nos dias atuais uma maior exposição da situação fática em um auditório que se pretenda um alcance universal, cujo diálogo produtivo, diante da análise de todos os elementos que constam de um processo ou de uma audiência, seja capaz de amplificar a possibilidade de se produzir solução que tenha compreendido as nuanças do caso fático e, por conseguinte, atender efetivamente aos interesses coletivos. A construção de leis e de regulamentos que vão impactar o aumento de gastos públicos com remuneração e proventos de servidores tem de ser amplamente debatida, haja vista que não se pode dissociá-la de uma correspondente política pública de pessoal, deixando de considerar todas as peculiaridades de um devido planejamento de carreiras de agentes públicos. Quanto a esse aspecto, é preciso mencionar que, como advogam alguns, o planejamento não é incompatível com a democracia, considerando que ele, em vez de cercear as livres ações de mercado, a bem da verdade promove efetividade aos direitos fundamentais, sociais e econômicos em defesa da sociedade[834].

A política de remuneração de pessoal do Estado faz parte de um conjunto maior, que é aquele em que se congregam vários outros elementos coordenados para, ao final, comporem as políticas públicas de prestações de serviços por parte da Administração. É desejável que todo o seu desenho, desde as características dos serviços públicos a serem desempenhados pelos agentes administrativos, bem como o conjunto de qualidades e de

---

Alexandre Krug. Tradução do italiano: Eduardo Brandão. Tradução do francês: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 126.

833 PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 34-35.

834 COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015, p. 70.

formação que se espera obter de um servidor público, seja amplamente envolvido em um extenso e coordenado planejamento de quadros de um órgão ou entidade. A coordenação é elemento sem igual para o sucesso de políticas públicas, considerando que, quando elaborada com predominância em elementos de incentivos em vez de coerção, tem a capacidade de envolver os atores, diminuindo as suas incertezas e amplificando a respectiva adesão desses indivíduos envolvidos na ação governamental[835].

Ademais, quanto à participação dos tribunais de contas, avaliando a legalidade de todas essas políticas de pessoal, é fato que, ao reunir o maior número de elementos de políticas públicas, dispostos em instrumentos tecnológicos, legais ou normativos, que possam ser facilmente consultados, o trabalho do controle externo poder-se-á voltar a apreciar características ligadas à melhoria da prestação de serviços públicos, em vez de simplesmente debruçar-se em questões específicas de legalidade, haja vista que estas já foram bem delineadas em momento anterior. Todavia, é preciso anotar que a utilização desses instrumentos de políticas públicas não pode ser adotada como solução única, pois essa prática pode afastar relevantes discussões que são tomadas em arenas específicas partidárias e da política[836].

A exploração da dialética, mediante um debate frutífero, veiculado em um auditório que bem discuta políticas de pessoal, permite tomar conhecimento acerca dos conceitos iniciais contidos em um conjunto de atribuições a serem exercidas por diversos servidores de carreiras administrativas, bem como das inúmeras normas que disciplinam o sistema remuneratório dos agentes públicos. Ao expor essas matérias com desejada profundidade, permite-se até mesmo validar especulações filosóficas acerca dos diversos temas, tolerando que norma futura espelhe da melhor forma a realidade de um quadro específico de servidores, inserido em um contexto de várias outras carreiras. São essas especulações filosóficas que apreendem as noções iniciais, mediante a razão comum alcançada por uma elaboração sistemática, então responsável por alcançar um nível de generalidade, que não seria possível atingir de modo espontâneo e sólido[837].

---

[835] SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018, p. 49.
[836] TOMAZINI, Carla. **As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa**, Revista Política Hoje — Volume 27, n. 1, 2018, p. 36.
[837] COMTE, Auguste. **Discurso sobre o espírito positivo.** Tradução: Walter Solon. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 54.

Discussão ampliada acerca de um tema apara os excessos e controla a vontade ilícita — a vontade fala ainda quando a natureza se silencia, entregando os homens dissolutos aos "excessos que lhe causam a febre e a morte[838]". Devido a isso, não se pode olvidar que a solidez de uma norma é melhor trabalhada em um contexto colaborativo, pelo fato de que, como se disse anteriormente, ter sido ela submetida ao crivo de um amplo auditório. A consideração no debate de todos os argumentos possíveis levantados acerca do assunto, sejam eles fáticos, sociais, culturais, constitucionais e oriundos de outras normas, dá ao futuro preceito legitimidade democrática, sendo que todos aqueles que, em algum momento de eficácia da lei dialeticamente construída, ousarem descumpri-la, seja por ato de irresponsabilidade, ou até mesmo por desconhecimento, serão submetidos a um controle firme, amparado por bases democráticas. As democracias constitucionais têm um de seus intuitos mais almejados o alcance da concepção política de justiça, a qual não se contenta em colher apenas o acordo sobre o fundamento das instituições políticas e sociais, mas também assegurar, de uma geração para a outra, a estabilidade delas[839].

Torna-se assim evidente a importância do papel dos tribunais de contas no controle da legalidade, por meio da ampla fiscalização distribuída nos mais diversos tipos de instrumentos constitucionais e normativos de auditoria. Sempre foi notória a constante modificação do Direito, o qual se movimenta com a intenção de se enquadrar nos ditames impostos pela realidade; contudo, em situação de evidente normalidade, busca o Direito causar, em suas alterações do sistema jurídico, menor trauma possível junto às relações jurídicas que se prolongaram no tempo, razão pela qual o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos, ao lado do princípio da lealdade, desempenham o papel de proteger as orientações expedidas pela Administração, as quais não podem ser modificadas sem justo conhecimento divulgado[840].

De outra banda, funciona o controle externo técnico, a cargo dos tribunais de contas, como um instrumento de aferição da legalidade da conduta da Administração

---

838 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 39.

839 RAWLS, John. **Justiça e Democracia.** Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 245.

840 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

Pública e daqueles que se presentam por ela, haja vista que tais autoridades, quando em sua missão de decidir conforme a devida distribuição de competência constitucional e normativa, interpretam[841] e aplicam a lei diuturnamente, como não poderia ser diferente. Assim, os tribunais de contas, inevitavelmente, deparam-se com situações em que questionam a legalidade da conduta administrativa. Desse modo, cabe lembrar que, quando questionada acerca da legalidade de um ato praticado, caberá a Administração demonstrar que agiu dentro da lei, sendo esta atribuição sempre um ônus seu a ser comprovado[842], afastando assim, em razão da mencionada contestação da norma, a presunção de legitimidade da conduta administrativa.

A causalidade do Direito é um outro aspecto relevante, quanto à atribuição dos tribunais de contas em avaliar a legalidade de uma conduta ou um ato que envolve gasto de dinheiro público. A tarefa de apreciação em sentido amplo das contas dos administradores públicos pode revelar práticas que estão para fora do mundo normativo, haja vista que o caso concreto que consta dos autos do processo pode não ter sido o mesmo que surgiu das verdadeiras relações entre a Administração Pública e aquela que, de alguma forma, atua ou atuou junto a ela. Isso, porque os apoios ou suportes objetivos do direito são aqueles que se tornaram relevantes como parte do mundo, a ponto de constarem das hipóteses fáticas da norma[843].

Todavia, há situações interpessoais, com capacidade de influenciar no processo, cujos autos não foram capazes de apreender, a exemplo de tentativas de burla ao processo licitatório e prestação de informações falsas por parte de servidores, antes mesmo de adentrarem nos quadros da Administração após a realização de concurso seletivo, a exemplo de quando omitem, no momento de suas admissões, ser detentores de outros cargos públicos, em flagrante situação inconstitucional de acumulação de cargos. Nesse caso específico, de modo paradoxal, parece que a própria norma não

---

841 Explana Riccardo Guastini que a interpretação decisória é uma operação política, que pode ser efetivada tanto por um jurista quanto que por um órgão de aplicação. Quando realizada por um órgão aplicador, é assim considerada "autêntica", haja vista que é dotada de consequências jurídicas. GUASTINI, Riccardo. **Teoría e ideologia de la interpretación constitucional.** Madrid: Editorial Trotta, 2008, p. 36.

842 FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 246.

843 VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 58.

desestimula a prática do ato de acumulação, quando, mediante o art. 133, § 5º, da Lei 8.112/1990, é reconhecida a boa-fé do servidor que optar por um dos cargos até o último dia de prazo para a sua defesa. Caso não faça a opção após ser notificado no rito sumário na fase de defesa, a má-fé será presumida, conforme jurisprudência do STF[844].

O controle atuante dos tribunais de contas, bem como o labor intensificado do controle interno, dadas a transparência e a publicidade de seus feitos com a divulgação de relatórios de fiscalização, aproxima o cidadão destinatário da norma, produzindo o efeito positivo para além de uma simples identificação dos casos como o acima mencionado, pois inibem a conduta do próprio administrado que venha a tentar burlar a constituição e a lei, considerando que terá o conhecimento da firme atuação dos órgãos de controle. O trabalho do controle, em uma primeira análise, apresenta-se como uma posição técnica acerca de fatos, então delimitados pela análise do que há no processo. Todos os homens são assim lançados no mundo e em plena abertura com ele e, ao mesmo tempo, está fora, fora juntamente com outros que partilham entre si desse mundo, compartilhando dos entes "na forma de um mesmo"[845]. A colaboração do trabalho das cortes de contas se dá por assim "jogar" esses fatos no mundo, dando possibilidade a todos de conhecê-los, compartilhá-los e, tão importante quanto, debater sobre seus significados e significantes.

O controle externo, quando desempenhado pelos tribunais de contas, é um instrumento hábil a equilibrar a liberdade de pensamento da autoridade a decidir que, por vezes, ainda que de boa-fé, possa de algum modo desenvolver técnicas que servem a "finalidades imorais e anti-humanitárias"[846]. As cortes de contas atuam interpretando o caso concreto sob à luz das diversas normas do Direito que se relacionam de algum modo com a despesa pública, direta ou indiretamente, como ocorre nas regras de admissão de

---

[844] BORDALO, Rodrigo. **Servidores Públicos: Lei 8.112/1990 (Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 4**. Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 184.

[845] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 76.

[846] Karl R. Popper, citando Platão, afirma que este filósofo se tornou, ainda que inconscientemente e de boa-fé, um pioneiro de "propagandistas" que elaboraram uma técnica de "apelar para sentimentos morais e humanitários" que, ao fim, tinham a intenção de atender a intuitos imorais e anti-humanitários. Platão, *apud* Karl Popper. **A sociedade aberta e seus inimigos.** Belo Horizonte: Editora Itatiaia/São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2º volume, 1974, p. 215.

servidores públicos e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão. E, como dito em algumas outras passagens dessa pesquisa, é possível perceber que houve evolução do sistema jurídico, seja por novas interpretações da Constituição Federal acerca de um signo específico que consta do próprio texto constitucional ou da norma questionada, seja também pela própria missão específica dos tribunais de contas, ao se depararem com situações peculiares, cujos detalhes ainda não foram bem delineados pela Administração Pública ou pelo Poder Judiciário, cuja colaboração do controle externo pode-se pôr em ajuda à formulação de políticas públicas. Sabe-se que o cerne da formulação de políticas públicas é a luta pelo poder e por recursos oriundos de grupos sociais[847], podendo os tribunais de contas colaborarem com a identificação e a minimização dessas externalidades negativas, ajudando a construir assim políticas públicas de pessoal melhores e mais isentas.

É de conhecimento que se deixa de aceder a coisa como ela realmente é, mas sim como um objeto transcendental ao sujeito, ou seja, a "coisa conhecida é a coisa interpretada"[848]. A interpretação por parte dos tribunais de contas dos signos que envolvem as normas constitucionais e legais, que então regulamentam vencimentos de servidores ativos e proventos de aposentadoria, são assim colocadas neste "mundo", em que os agentes diretamente beneficiados, juntamente com todas as suas instituições devidamente articuladas, veem-se dispostas a enfrentar o direito de acordo com os seus elementos em comum.

O objeto colocado à análise do controle é, via de regra, a soma de outras tantas interpretações anteriores a sua lida com os tribunais de contas, ou, se fato normativo novo, é resultante de processos interpretativos anteriores, que nem sempre estão adequados com a nova realidade atualizada do conceito de interesse público. Faz-se necessário reconhecer então que o objeto está envolto em um sistema simbólico estruturado, conhecido como aquele que estabelece uma ordem gnosiológica, levando a uma concepção igualitária do tempo, que possibilita a consonância entre as inteligências[849].

---

[847] SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018, p. 19.
[848] SALGADO, Joaquim Carlos. **Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre a justiça.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000, p. 91.
[849] BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 9.

Qualquer decisão fundamentada em uma conclusão interpretativa de normas por parte das cortes de controle externo que, de algum modo, venha a reduzir parcelas de vencimentos e de proventos de servidores, não deixará de encontrar resistência em algum momento, por mais dotada de sentido jurídico que o ato emitido se comporte dentro do Direito. No entanto, todos esses riscos não podem ser desestimuladores da atuação do controle externo, em nome da procura da melhor utilização dos recursos públicos. E é assim que, por vezes, os tribunais de contas assumem o dever de atuar, decidindo, em algumas situações que se mostram, em um primeiro olhar, semelhante a uma decisão *contra legem*, este termo aqui a ser entendido como aquele dirigido a uma argumentação contrária à lei, normalmente empregada em casos difíceis, em uma atuação voltada à denominada "superabilidade das normas"[850].

Vê-se desse modo um papel dos tribunais de contas para além daquele comum — de coordenação sem subordinação, por não existir hierarquia entre o órgão controlador e o controlado[851] —. O papel mediador dos tribunais de contas acerca de seus posicionamentos em casos difíceis que envolvam a fiscalização de despesa pública, caso realmente se torne uma prática constante, provocará e impulsionará novas percepções e inovações junto às realidades da Administração Pública, permitindo chegar à um ponto decisório de consenso, em que todos os agentes envolvidos, mesmo que não totalmente conformados com o resultado do processo e dos limites neste fixados quanto ao bem da vida em discussão, irão se tornar, de certa forma, aderidos aos fins a que se firmou o direito material colocado em debate. Para Habermas, em situações de grande pluralidade cultural e social, metas políticas são capazes de escamotear os mais diversos tipos de interesses e de valores que de forma alguma representam a identidade da coletividade, realmente tomada como um conjunto[852]. Nessa linha, a necessidade desse agente mediador em situações como a nossa — no contexto brasileiro e da América Latina—, em que há grande pluralidade de culturas e valores, não é de difícil percepção.

---

[850] TOMAZETTE, Marlon. A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem. Revista Direito e Praxis, v. 3 n. 2, p. 168.

[851] PONDÉ, Lafayette. **Controle dos Atos Administrativos**. Rio de Janeiro, v. 212, Revista de Direito Administrativo, abr./jun, 1998, p. 43.

[852] HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, n. 36. São Paulo, 1995, p. 44.

Percebe-se, mais uma vez, a atuação dos tribunais de contas como órgão capaz de reduzir a supramencionada externalidade, funcionando como um elemento agregador de juízos de caráter geral[853], a serem dispostos em futuras normas ou em políticas públicas. E é nesse sentido que os tribunais de contas vêm atuando, quando o texto normativo não mais atende à realidade, ou, ainda, que sobre ele caiba aplicar outro melhor juízo, mirando alcançar os fins democráticos e a concreção de direitos fundamentais, em um fluxo que se contrapõe à literalidade da norma. Põe-se assim tal exigência o desejo de se buscar uma eficácia normativo-social, que se soma à concreção de direitos fundamentais o fato de se tornar realidade a materialização de direitos regulatórios que regulem o social, mesmo que contralegais, quando uma suposta imposição normativa esteja superada por direitos fundamentais reconhecidos[854].

É preciso explicitar que a interpretação e a hermenêutica a serem utilizadas para o ajuste da norma a ser veiculada no caso concreto não devem, de qualquer forma, produzir solução que contrarie o sistema jurídico, ou seja, esta não pode ser contrária ao Direito. Qualquer criação que pareça extrapolar em muito a literalidade da norma estará sujeita a inúmeras críticas dos operadores do Direito que, por vezes, estão aliados — ainda que licitamente —, aos interesses de grupos específicos da coletividade que, de alguma forma, experimentaram alguma perda com a mencionada decisão. Assim, aquele que irá decidir casos difíceis no âmbito das despesas públicas que envolvem vencimentos e proventos de servidores, embora tenha ao seu dispor um número considerável de critérios interpretativos, como "unidade da constituição", "concordância prática", "interpretação conforme", entre outros, terá de enfrentar a questão do controle e de conflitos entre esses métodos. Procedimentos hermenêuticos "esotéricos" — como hermenêutico-concretizador, científico-espiritual e normativo-estruturante—, necessitam de zelo ao

---

[853] O agente operador do controle externo deve sempre se manter atento; conforme magistério de Giorgio Del Vecchio, "motivos egoísticos servem não raramente como instrumentos ou meios de fins de caráter geral, muito superiores a eles.". DEL VECCHIO, Giorgio. **Evolução e involução no sistema jurídico.** Tradução de Henrique de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Líder, 2005, p. 34-35.

[854] DEZAN, Sandro Lúcio. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea**, Rev. direitos fundam. democ., v. 25, n. 1, jan./abr. 2020, p. 98.

serem manuseados, haja vista que levantam a questão se tais elementos são minimamente controláveis para orientar àqueles que deles utilizam[855].

Quanto ao ponto de vista sistêmico de uma inovação, é preciso mencionar ainda que as decisões da Administração Pública precisam vencer a dificuldade de se manterem sempre associadas aos efeitos que elas poderão criar no real mundo administrativo. A primeira dificuldade que se encontra é aquela natural, oriunda do fato de os advogados administrativistas evitarem novidades, por que elas não foram ainda submetidas ao crivo do controle[856]. De outra banda, já considerando a deliberação a ser proferida pelo controle, a decisão administrativa para além da lei deverá ser dotada do maior zelo sistêmico possível, porquanto o que já vinha sendo veiculado por gestores e por alguns doutrinadores do Direito Administrativo brasileiro está agora disposto na própria LINDB, ao mencionar em seu art. 23 a necessidade de que as decisões adotadas no âmbito controlador não poderão declarar inválidas situações plenamente constituídas, quando da alteração de orientação geral.

No entanto, é de se levantar a indagação, quanto ao aspecto jurídico, principalmente no que diz respeito às despesas de pessoal, o que, de fato, pode se tornar algo "plenamente constituído". Isso, porque permitir a um servidor ativo ou inativo, ou, ainda, a um beneficiário seu, a percepção *ad aeternum* de uma vantagem remuneratória ilícita é o mesmo que dar a ele o direito adquirido a regime jurídico, contrapondo juízo do Supremo Tribunal Federal, como se vê do decidido nos autos do RE 610.503 AgR/SE, relatado pelo Ministro Roberto Barroso[857]. Soluções diversas são implementadas no caso concreto, com o intuito de impedir suposto decesso remuneratório, a exemplo de "congelar" a parcela ilícita, absorvendo-a quando da atualização de novos planos de carreira, até a sua extinção. Essas soluções, por vezes, não estão dispostas na lei, mas, por terem sido decididas no âmbito do Poder Judiciário, acabam virando normas e paradigmas para outras situações fáticas análogas.

---

[855] COELHO, Inocêncio Mártires. **Racionalidade Hermenêutica: acertos e equívocos.** Direito Público. Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 56-82, jul./ set. 2003, p. 70.

[856] SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012., p. 206, p. 38.

[857] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 610.503 Sergipe.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 14 de mar. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 30 set. 2022.

Respostas assim, para além do texto legal, são frequentemente adotadas não só pelo Poder Judiciário, mas também no âmbito dos tribunais de contas, estas últimas como razão dessa pesquisa. No entanto, é preciso considerar que as decisões dos tribunais de contas, especificamente quanto ao seu conteúdo legal, poderão, naturalmente, ser revistas pelo Poder Judiciário. Ademais, é necessário tomar em apreço ainda que uma interpretação contra o sistema jurídico tem o condão de obstaculizar o planejamento estratégico de políticas de pessoal — planejamento estratégico que é essencial para combater artifícios patrimonialistas, personalistas e de visão de curto prazo[858]—.

Diante da ação e/ou omissão dos outros Poderes, o Poder Judiciário, em ajuste ao sistema jurídico, e envolto em um ambiente democrático, é constantemente acionado para que venha a proteger o direito das minorias; até mesmo porque o poder ilimitado das maiorias configura-se como uma verdadeira ameaça à democracia[859]. Como o Poder Judiciário é o responsável por dar a última palavra ao direito que envolve o bem jurídico em litígio, natural que ele venha a exercer esse poder contramajoritário, até mesmo porque a lei nem sempre é capaz de solucionar um caso concreto de modo inequívoco[860]. É nesse sentido que restou decidido na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ADPF 46[861], de relatoria do Ministro Marco Aurélio, em que se firmou a incumbência ao Supremo Tribunal Federal de exercer o seu poder contramajoritário, disponibilizando uma resistência às ações e omissões de outros Poderes, no que diz respeito à proteção da vida e da saúde. Apesar disso, o mesmo não se faz tão claro quando se analisa as atribuições constitucionais dos tribunais de contas.

Primeiramente, por que há debates doutrinários acerca da possibilidade de que se essas cortes de controle da despesa financeira possam ou não emitir pronunciamentos definitivos quanto ao direito de sua competência, como se a decisão emanada dos

---

[858] COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015, p. 74.

[859] FERRAJOLI, Luigi. **O estado constitucional de direito hoje: o modelo e a sua discrepância com a realidade.** Revista do Ministério Público de Lisboa. Ano 16, n. 61, 1996, p. 45.

[860] Arthur Kaufmann leciona que os princípios gerais são "fórmulas vazias", pobres de substâncias para deduzir uma ordem jurídica positiva, e a experiência sempre ajuda. De outra banda, a lei positiva nunca decide com suas normas gerais uma real situação fática. KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do Direito.** Tradução: António Ulisses Cortês. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004, p. 116.

[861] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46.** Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 26 de fev. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 30 set. 2022.

tribunais de contas fossem uma verdadeira sentença judicial; ou, de outra banda, se o que elas fazem são somente juízos administrativos de apreciação da despesa pública. Faz-se suficiente considerar aqui, para os devidos fins da pesquisa, que as decisões dos tribunais de contas possuem um equilíbrio entre essas posições doutrinárias, ou seja, elas se comportam como verdadeiros julgamentos, no que diz respeito à tecnicidade dos elementos apreciados, relacionados às contas públicas, emitindo os tribunais de contas adequado juízo de mérito quanto aos atos praticados pelos agentes públicos detentores de responsabilidade por bens e dinheiros públicos, não sendo o mencionado julgamento das contas uma mera apreciação formal das demonstrações contábeis[862].

É fato juridicamente positivado, como já exposto outras vezes nesta pesquisa, que os tribunais de contas emitem determinações a serem cumpridas pelos órgãos administrativos, amparadas em normas constitucionais e infraconstitucionais. É nesse aspecto que irá se concentrar o último capítulo do trabalho. Não se pretende, como já dito, revelar que os tribunais de contas decidem por vezes para além do texto legal, haja vista que isso é, principalmente em um ambiente influenciado pelo pós-positivismo, algo constante em manejo das normas pelo intérprete do Direito. O que é preciso verificar se esse é, do ponto de vista sistêmico, o modo mais adequado de conduta a ser perseguida pelos tribunais de contas ou, em sentido contrário, em nome de uma suposta segurança jurídica, se cabe a eles o dever de observância à literalidade da lei ou dos precedentes anteriores já fossilizados, mesmo que o ambiente jurídico e os valores sociais indiquem um outro rumo — desconsiderando o fato de que uma consciência grupal, como repositório de valores, implica em reconhecer tendência que prevalecem no todo coletivo[863]—.

---

[862] ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 430.
[863] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 194.

CAPÍTULO IV
A HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL COMO ELEMENTO DE HARMONIA PARA AS DECISÕES INOVADORAS NO CONTROLE EXTERNO

Os capítulos anteriores apresentaram aspectos acerca das decisões administrativas no âmbito da Administração Pública, correlacionando-os com temas jurídicos associados ao controle financeiro da despesa pública, com o recorte voltado para apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no serviço público, os quais possuem peculiaridades normativas que os distinguem dos demais atos que envolvem a gerência de dinheiros, bens e valores públicos, principalmente pelos aspectos constitucionais constantes das mencionadas decisões, haja vista que boa parte das regras e dos princípios que regulamentam esses atos estão dispostos constitucionalmente, o que faz com que a CF/1988 seja naturalmente um ponto de partida para a interpretação de normas a serem aplicadas em casos concretos, cujas leis não trazem resposta imediata para solucionar as lides que envolvem vencimentos e proventos de servidores, tornando a aplicação da hermenêutica constitucional nesses casos essencial como elemento de integração do sistema jurídico.

A aplicação cuidadosa da hermenêutica constitucional nesses atos que abrangem vencimentos e proventos de agentes públicos desperta para a utilização adequada das diversas técnicas de interpretação jurídica, buscando, como já se disse, consonância junto ao sistema do Direito. No entanto, o modelo de princípios e de regras constitucionais a ser aplicado nessas decisões dos tribunais de contas oferece alcance para além dos paradigmas a serem adotados aos casos concretos, afora da juridicidade que essa aplicação favorecerá. A hermenêutica constitucional trará influência positiva e incentivadora na busca por melhores políticas públicas, haja vista que a melhor correção das decisões que envolvem essas despesas públicas provoca um maior consenso acerca desses atos do Estado junto à coletividade e, consequentemente, menor judicialização,

bem como uma economia de recursos públicos, os quais podem ser melhor aplicados em políticas públicas de pessoal.

Nesse cenário, aparece o papel do controle externo da Administração Pública, cujo titular é o Poder Legislativo, mas com o auxílio técnico por parte dos tribunais de contas, os quais, mediante a apreciação dos atos que envolvem vencimentos e proventos de servidores públicos, decidem diariamente acerca de leis e de normativos e, como já discorrido até aqui, para além da norma, em algumas ocasiões. É assim que a análise das palavras que estão assentadas na Constituição Federal ou no texto normativo, tomadas como signos, indica um direcionamento mais seguro para a decisão futura a ser adotada pelo intérprete nos casos relacionados a vencimentos e proventos de servidores públicos e o vínculo da atribuição constitucional dos tribunais de contas, no que diz respeito à mencionada apreciação da "legalidade" de certos atos aqui já trabalhados.

Por fim, analisa-se a condução do direito material e do direito processual pelas cortes de contas, nos processos de apreciação da legalidade da admissão e da concessão de aposentadorias, reformas e pensões, para fins de registro, naqueles casos em que elas venham a decidir para além da letra da lei, mostrando situações que ocasionaram impactos no sistema jurídico, posicionando-se, ao final, acerca de um significado de justiça que pode existir nesses tipos de decisão, no sentido de firmar se é desejável ou não, junto a outros Poderes e a uma desejada configuração normativa, que os tribunais de contas busquem assim decidir; ou, ainda, se necessitam manter aprisionados aos textos normativos e de paradigmas anteriores em matéria de pessoal, em razão de uma suposta segurança jurídica.

4.1 A Constituição como ponto de partida para a análise dos atos de concessão

Diante do caso concreto de difícil resolução, o intérprete, provavelmente, não terá missão rápida e segura. A situação fática, por vezes, apresenta-se embaraçada, tanto do ponto de vista de nuanças do caso concreto, que pode trazer inúmeros detalhes sobre os próprios acontecimentos, bem como de um sem número de minudências acerca do direito envolvido, perpassando por dispositivos constitucionais, legais e normativos. É assim que se incentiva ao intérprete a mover o seu esforço exegético para buscar as formas de interpretação apropriadas a serem aplicadas no ou pelo texto da Constituição, que tenham

a melhor relação com o caso concreto e que, se possível for, parta da pré-compreensão do paradigma anterior utilizado em situações análogas, minimizando a adoção de regras desajustadas para a solução da lide e, consequentemente, injustas.

Os dispositivos constitucionais, então bem aplicados ao caso concreto, provocam um ajuste interpretativo da norma — caso esta exista —, fornecendo um paradigma adequado para aquela situação ou para outras que são semelhantes, tornando as expectativas das partes mais previsíveis, as quais poderão assim até mesmo analisar as possibilidades de insistir ou não na continuidade de um processo, haja vista que estarão, de certa forma, mais conscientes das probabilidades de vitória no litígio e dos seus respectivos gastos e supostos ganhos. Além desses ganhos diretos percebidos pelas partes que litigam ou que desejem lidar com o Estado nos tipos de processos do interesse desta pesquisa, a solução que parta do texto constitucional é aquela que minimiza uma efemeridade das decisões administrativas, antes dos distintos fluxos e influxos das situações específicas que envolvem os atos de pessoal. Por serem mais perenes, as interpretações que privilegiam a hermenêutica constitucional têm maior possibilidade de economizar recursos públicos, ou por aplicar melhores regras de direito intertemporal, ou por evitar grande judicialização, como se verá a partir desse momento.

4.1.1 O modelo constitucional como influência positiva nos atos de inativação do servidor público: economia legítima de recursos para aplicação em políticas públicas

A força de qualquer objeto, de coisas, de entes, está, junto a outros atributos, no elemento cogente que eles imprimem na realidade, ou no que conseguem passar como imagem ou representação de que podem, de alguma forma, influenciar os resultados positivos esperados por um sujeito, no curso de sua vida. É, por evidente, que o elemento tempo altera a capacidade desses objetos influenciarem a conduta de outras pessoas. Por exemplo, certas condutas podem atrair, no âmbito penal, o princípio da insignificância, de acordo com os valores sociais que são atribuídos aos bens protegidos por este campo epistemológico do Direito, apreendidos em decisões daqueles que podem dizer o Direito. A opinião da coletividade acerca desses elementos e objetos é de grande importância, haja vista que, no transcurso do tempo, os valores acerca deles vão se alterando, conforme a soma das diversas consciências sobre eles. No entanto, em um tempo de crises, é

possível verificar que um procedimento que resulta em específica produção simbólica não é dado por um simples raciocínio aritmético firmado em uma opinião individual ou por uma fusão de mentes exaltadas pela efervescência coletiva[864].

Conforme cada época, certos valores são mais efêmeros, outros, mais perenes, não existindo uma fórmula específica para assim identificá-los, haja vista que, além do tempo, também se faz relevante estudar o espaço pelo qual esses valores foram e são veiculados. No entanto, identificados esses valores em uma sociedade, e esta desejando preservá-los em nome de uma suposta segurança jurídica[865], para que sejam sempre utilizados por aqueles outros que necessitam, por algum motivo, ora adotar a mesma solução jurídica fixada pelos detentores de poder político legislativo, ora limitar tais poderes, necessita-se do arranjo de algum instrumento para, então, solidificá-los.

A bem da verdade, o Estado moderno se consolida sob o modo de um Estado de direito apenas no transcurso do século XIX, adotando, na maioria dos países europeus, o modelo de monarquia constitucional, sendo o cerne das primeiras constituições a disposição acerca de normas de repartição e de limitação do poder; posteriormente, passou-se a incorporar em seu texto o resultado da discussão acerca de ideias de fonte legítima de domínio, bem como representação política[866]. É nesse caminhar dialético do Direito que os valores então prevalecem na sociedade e são colocados mais firmemente nas constituições, evidentemente, com todos os seus respectivos problemas de representatividade, a depender do Estado a ser tomado como elemento de estudo.

Nesse primeiro movimento dos valores colocados na constituição não havia, como se depreende do acima escrito, uma balizada forma de imposição dessas normas constitucionais, sendo que essas constituições que vigoraram na Europa até a metade do século passado apenas tinham uma função política, ou seja, apenas eram um convite político para que os poderes públicos viessem a atuar, sendo que a reconstitucionalização,

---

[864] BOURDIEU, Pierre et al. **Homo academicus.** Translated by Peter Collier. California: Stanford University Press, 1984, p. 190.

[865] A seguridade jurídica aqui é aquela aproximada da que leciona Ricardo García Manrique, no sentido de não ser propriamente a segurança quanto aos tipos de bens da vida a serem protegidos, mas sim a segurança do próprio Direito, no que tange às normas que devem ser aplicadas, bem como a segurança de como tais normas serão aplicadas. MANRIQUE, Ricardo García. **El valor de la seguridad jurídica.** Madrid: Iustel, 2011, p. 194-195.

[866] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 62.

ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, modificou o seu panorama, primeiro em movimento visto na Alemanha, e, em seguida, na Espanha e Portugal, passando estas constituições a se apresentarem com verdadeira força normativa[867].

A estruturação de valores não é aplicada imediatamente em cada campo epistemológico do Direito. Os fatos vão surgindo no habitual da coletividade, a qual vai selecionando quais são relevantes para serem positivados nas constituições e nas normas, de acordo com os ajustes que são feitos aos detentores de poder e suas bases capazes de influenciar o processo legislativo. Esses movimentos de necessidade são, em regra, os responsáveis por positivar valores, a exemplo da proteção à dignidade da pessoa humana — positivado pela primeira vez na Lei Fundamental da República da Alemanha, em face do Estado nazista ter enfraquecido violentamente a dignidade das pessoas, diante da prática de horrorosos crimes[868]—.

O requerimento de direitos relativos a vencimentos e proventos junto à Administração Pública é feito em obediência a regras de processo e de Direito Administrativo. É aberto e perceptível que, quanto ao direito material propriamente relacionado a benefícios previdenciários, nota-se que a sua solução envolve regras de Direito Previdenciário, ou, ainda, a aplicação de princípios[869]. Porém, é fato que este campo epistemológico — além de outros, como o Direito Tributário e Direito Ambiental—, é muito influenciado pelo Direito Administrativo e, especificamente quanto a benefícios vinculados a vencimentos de ativos, as regras postas em jogo são essencialmente de Direito Administrativo, como aquelas que tratam de prescrição, de decadência e de preclusão. Nesse sentido, muito desses campos se desenvolveram a reboque do vagar desenvolvimento do Direito Administrativo, cuja evolução, fundamentada não só no modo

---

867 BARROSO, Luís Roberto. **El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, p. 7.

868 SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 212, abr./jun, 1998, p. 89.

869 Os princípios, para Humberto Ávila, não são somente valores que podem ficar à disposição de preferências pessoais, mas, antes de tudo, são instituidores do dever de se adotar comportamentos essenciais para o alcance de um "estado de coisas". ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2012, p. 104.

administrativo casuístico francês, desenvolveu-se mais lentamente em face do tecnicismo alemão [870].

A apreensão por parte da Constituição Federal desses valores que regem o Direito Administrativo, desde que sejam plenamente reconhecíveis pelos membros da sociedade — principalmente por aqueles que lidam com o Direito e que o definem em última palavra diante de um litígio—, transforma o início do debate jurídico de casos difíceis mais fluido e visível, embora não seja o mesmo que dizer que isso tornará, por si só, a solução do caso concreto mais simplificada, considerando que a situação fática pode requerer a ponderação de diversos outros princípios os quais, em um primeiro momento, podem se contrapor, a exemplo de direitos predominantemente individuais de um lado — como o de propriedade —, e, de outra banda, um direito que abrange o interesse público ou coletivo — como o da função social da propriedade ou do meio-ambiente equilibrado—. Porém, a constitucionalização de regras de Direito Administrativo tem o condão de facilitar o "bom governo" — esse considerado diante de sua abrangência em conduzir uma gestão da Administração dos negócios públicos envoltos em uma sabedoria dirigida à conformidade dos princípios e fins da Constituição[871]—; isso ocorre porque a regra, quando constitucional, cogitando estar-se diante de uma Constituição rígida — então possuidora de dois requisitos: escrita e formal, requerendo um processo específico e diferente mais dificultoso daquele conhecido para a alteração comum da lei do país[872]—, não poderá ter a sua aplicação facilmente afastada do caso concreto.

Ainda que o movimento pendular no transcurso do tempo, oscilando em um momento para uma maior atuação do Estado e, em outro, para uma menor ação deste, venha a minimizar a diferença observável entre as atividades particulares e públicas, a distinção entre os regimes de direito privado e de direito público é apontada na doutrina, sendo bem conhecido que, enquanto no regime jurídico de direito privado predominam os princípios da livre-iniciativa e da autonomia da vontade, no regime jurídico de direito

---

[870] ARAÚJO, Edmir Netto de. **O direito administrativo e sua história.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, jan. 2000, p. 154.

[871] McILWAIN, Charles Howard. **Constitutionalism: ancient and modern.** Indianápolis: Liberty Fund, 2008, p. 7.

[872] AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Constitucionalismo e Conceito de Constituição.** Brasília: Revista Direito Público, Volume 18, n. 98, mar/abr, 2021, p. 712.

público prevalecem os princípios já muito conhecidos como o da Legalidade e da Supremacia do Interesse Público sobre o do Particular[873].

O fato é que, como já bem trabalhado até esse momento, a lei exerce certa centralidade no sistema jurídico contemporâneo nos países que adotam o *civil law*, ainda que considerando a atuação do pós-positivismo, inevitavelmente observada em parte das decisões dos operadores do Direito. No entanto, mesmo que isso possa parecer incongruente, em face do poder que o Princípio da Legalidade exerce junto à mente daquele que labuta com o Direito Administrativo nos vários Poderes e nos vários órgãos e entidades da Administração Pública, a atuação voltada para além do texto legal, orientada aos detalhes do caso concreto, foi a origem do Direito Administrativo no sistema romano-germânico, mediante a construção do juiz administrativo — paradoxalmente reconhecido como processo mais comum no *common law*—, distintamente do reconhecimento da autonomia do Direito Administrativo nos países anglo-saxônicos, em instante avançado no século XX, vinculado principalmente à legislação escrita[874].

Ao se compulsar o raciocínio acima, caminha-se então para aproximar o resultado jurídico à aplicação de uma fórmula algébrica muito simples: ao se somar as regras conduzidas pelas instituições — sistema de regra de direito objetivo —, às próprias instituições — sistema de regras de direito subjetivo —, têm-se esses dois elementos, agora dentro de um mesmo conjunto. Ou seja, as regras de direito são razões de conservação e estabilização para as próprias instituições, dificultando localizar na própria sociedade onde se encontra o poder criador, tornando espinhosa a missão de se concluir com segurança se são as instituições que dão origem às regras de Direito ou se são essas que criam as instituições[875]; quando as normas são então chamadas a distinguir o Estado em face do cidadão — como bem se vê na aplicação de direito intertemporal—, atuando em um processo, seja ele cível, penal, administrativo ou qualquer outro, os agentes que labutam em lados opostos tenderão a levantar o argumento de um suposto excesso da

---

873 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 75.

874 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014, p. 16.

875 HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação — Ensaio de Vitalismo Social**. Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009, p. 16.

proteção do Estado — ou da insuficiência desta —, com o intuito de sustentar a defesa jurídica do seu direito material, então em jogo.

A ponderação dos interesses carreados para a Administração decidir, ao levar em conta os princípios explícitos constitucionais, é facilitada ao conjugá-los entre si e transpô-los para o caso concreto, desejando decidir com justiça[876], em contraposição àqueles que defendem decidir com fulcro na lei estrita[877]. O próprio princípio constitucional da impessoalidade, cuja observação a Administração Pública não pode deixar de considerar, pode ser aplicado à situação fática que envolva a indisponibilidade do interesse público, isso porque, conduzindo-se pela impessoalidade, o gestor público não poderá considerar o interesse particular em detrimento do interesse público. A indisponibilidade do interesse público, juntamente com a Supremacia do Interesse Público sobre o interesse particular, são considerados por doutrinadores princípios basilares de todo o sistema de Direito Administrativo; ainda, deve ser estimada a interação entre prerrogativas da Administração e os direitos dos administrados, cujo equilíbrio entre eles irá indicar se o sistema jurídico é mais democrático ou mais autoritário[878].

Nessa linha, tanto aqui já se alertou mais de uma vez acerca do alcance do Princípio da Juridicidade, mediante o qual o intérprete pode, em casos especiais de enfrentamento do problema da compreensão[879], fazer o ajuste do Princípio da Legalidade, fazendo valer o Direito ao caso concreto, com o olhar para a busca da justiça. A ideia de que outras situações administrativas já se conduziam em face de um aspecto para além da norma posta não é uma novidade, sendo que Maurice Hauriou já alertava que o juízo acerca do

---

876 O desejo de decidir com justiça já era defendido em tempos muito remotos, o que pode ser bem observado com Platão, no período clássico da Grécia antiga, ao revelar, pela fala de "Clínias", que as leis devem expressar a "virtude com absoluta propriedade" e, ainda, nos dizeres de o "O ateniense": a ausência de guardiões do conhecimento da virtude poderia tornar um Estado completamente desprotegido. PLATÃO, **As Leis.** Bauru: Edipro, 1999, 502-503.

877 Há aqueles que advogam que o exercício da função administrativa é a aplicar a lei de ofício, conforme preconiza Seabra Fagundes. FAGUNDES, Miguel Seabra. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, 7ª edição (atualizada por Gustavo Binenbojm), Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 3.

878 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 57.

879 J. Baptista Machado traz em destaque a necessidade de o jurista, quando do enfrentamento do problema de interpretação das leis, considerar *a priori* os "pressupostos gerais da interpretação" do texto e do enunciado linguístico, os quais, então tomados como "significante", apontam para algo "extralinguístico", pressupondo assim um pré-conhecimento do referente. MACHADO, J. Baptista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador.** Coimbra: Livraria Almedina, 1983, p. 204.

excesso de poder é mais extenso que o da legalidade, pelo dever de se considerar a moral, a qual é ainda mais extensa que o Direito[880], sendo que, como também ensinou Hely Lopes Meirelles, a moralidade administrativa está conjecturada como elemento de validade para todo ato da Administração[881].

Como pontuado acima, ainda que sejam utilizados outros tantos princípios constitucionais como elementos de decisão para além de uma interpretação que privilegie somente o estrito texto legal, princípios específicos não poderão ser deixados de canto quando o gestor estiver trabalhando com aspectos processuais e de direito material no campo epistemológico do Direito Administrativo. Nesse sentido, cita-se o art. 19, da Lei Orgânica do Distrito Federal, dispondo explicitamente ser o interesse público princípio da Administração Pública, o qual não consta da redação do *caput* do art. 37, da CF/1988.

É nesse caminho que ainda vigora — talvez hoje com menor força—, a lógica de uma defesa da solução do litígio administrativo para nada além da lei[882], ou seja, mais aproximada ao Princípio da Legalidade, em sua acepção estrita, no campo do Direito Administrativo — com todas as ponderações já feitas até o momento—. Todavia, buscar princípios que estão plenamente positivados ou que estão bem delineados no sistema jurídico, ainda que só possam ser encontrados de maneira implícita no sistema, tem o condão de estimular as partes que estão em litígio, mesmo que simbolicamente. De um lado, porque há uma relação de poder entre Estado e particular, e, para minimizar um efeito indesejado, há necessidade de se buscar uma segurança coletiva ou, pelo menos, psicológica de convivência humana[883]. Quando a situação fática é predominantemente complexa, a dialética, em um primeiro momento, como instrumento para solucionar a lide, pode não ser adequada para tanto, haja vista que as teses provavelmente ainda não são

---

[880] TÁCITO, Caio. **Moralidade Administrativa. Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, 218: 1-10, out./dez., p. 7.

[881] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 22. Ed, São Paulo: RT, 1997, p. 86.

[882] O jurista Charles Eisenmann, adepto à concepção mais restritiva da noção de lei, expôs em seu trabalho que nunca os primeiros protagonistas do "princípio da legalidade", quando o colocaram em ação, poderiam ter afirmado que a Administração ficaria então sujeita à observação de normas para além da lei. EISENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade.** Revista de Direito Administrativo, vol. 56, abril-junho, 1959, p. 50-51.

[883] Para se obter uma segurança aceitável na vida social, faz-se necessário alcançar previsibilidade no curso dos acontecimentos, conforme ensina Diogo de Figueiredo Moreira Neto. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo novas considerações (avaliação e controle das transformações).** Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2005, p. 4.

muito claras e, menos ainda, não poderia a retórica ser uma ferramenta útil, pois dirigida apenas ao convencimento de um auditório específico. Nesse sentido, a lógica, originalmente, pode ser mais útil, considerando que, mediante o manuseio dela, não há o desejo de convencer o auditório apenas por uma tese, mas sim por meio de um valor, com capacidade de reunir todos, sem desejar calar nenhum[884]. E, para cumprir esse papel, nada mais interessante que alguns defendam o valor positivado na legislação.

A lei assim desempenha o ofício de ponte entre as partes; e isso é relevante porque quebra o paradigma anterior ao estabelecimento do Direito Administrativo moderno, quando então tinha-se apenas a Administração Pública como elemento de negociação e de composição entre interesses do Estado e do particular, sendo que foi aproximadamente em meados do século XIX que o Direito Administrativo se consolidou para formar um conjunto sistemático, em que passou a vigorar preceitos de observância obrigatória para todos os níveis de autoridades, concedendo direitos aos particulares, assegurando os remédios necessários para tanto[885].

A inexatidão das palavras é inerente a sua utilização, não sendo distinta esta característica perante o Direito, abandonando assim o seu conteúdo com pretensa incorruptibilidade, tornando-se então a interpretação como uma atividade de reconstrução do conteúdo da norma[886]. Volvendo-se assim ao recorte temático, que se faz junto à atribuição das cortes de contas para apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão no serviço público, como contributo para o aperfeiçoamento de políticas públicas de pessoal, nota-se então a relevância da CF/1988, ao impor boa parte de regras e princípios relacionados aos vencimentos oriundos da admissão de servidor, mediante concurso público, ou pela concessão de benefícios previdenciários, tornando a Constituição um instrumento indeclinável ao trabalho de interpretação desenvolvido pela autoridade competente.

---

884 PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 45.

885 MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo moderno**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 34-35.

886 BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 28.

Ainda que parte dessas regras de aposentação no serviço público possam ser regulamentadas mediante lei, conforme ampliação desses casos feita pela Emenda Constitucional 103/2019, a utilização da CF/1988 não deixa de forma alguma de ter papel categórico e orientador da interpretação da norma, ao entregar princípios previdenciários a serem aplicados à inativação de seus agentes públicos, a serem tomados como elementos interpretativos de unidade da Constituição, integrando sistematicamente os vários conjuntos normativos preceituais e principiológicos[887], a exemplo do seu art. 40, ao atribuir caráter contributivo e solidário para o Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos. É permitido assim inferir grande centralidade contemporânea das constituições e, consequentemente, do Direito Constitucional, principalmente quando da interpretação de normas que venham a tratar de benefícios previdenciários de agentes públicos. Isso acontece porque o Direito Constitucional é dotado de grande carga de valor, erigindo esse ramo ao centro do sistema epistemológico[888].

Percebida a mencionada centralidade da CF/1988, em sua proximidade junto aos fins de interpretação dos atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos, conclui-se a sua plena capacidade para a solução de situações fáticas previdenciárias que requer conhecimento estratégico[889], principalmente aquelas de complexa solução — cujas leis não são capazes de oferecer imediata resposta— , tendo a Constituição condições plenas para o ajuste do caso concreto à devida justeza de uma norma paradigmática a ser entregue às partes, oferecendo o melhor bem da vida possível para pacificar o litígio, ainda que para além do estrito texto legal e da antiga percepção do Princípio da Legalidade. No entanto, apesar de todas as ponderações até aqui apresentadas acerca deste princípio, não se pode relegar a sua posição de destaque no sistema jurídico, haja vista que, somando-se à sua prescrição constitucional, ele tem

---

887 CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário.** Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 59.

888 DEZAN, SANDRO LÚCIO. **Da constitucionalização à democratização do Direito Administrativo.** Revista Justiça do Direito, v. 35, n. 3, Set./Dez., 2021, p. 291.

889 Foucault ressalta, em complemento aos dizeres de Nietzsche, que conhecimento sempre requer uma relação estratégica, pela qual o homem se encontra envolvido. FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002, p. 25.

como uma de suas implicações ir ao encontro do Princípio da Finalidade, em busca do objetivo desejado pela lei[890].

Os valores manejados nas relações sociais são dinâmicos, sendo tarefa provavelmente hercúlea apreender alguns deles em casos pontuais, considerando os vários fatores então percebidos para assim defini-los, a exemplo de características culturais, regionais, geográficas, entre outras, também influenciadoras do modo de relação entre particulares e entre esses e o Estado. Se há, na contemporaneidade, um contrafluxo, por assim aproximar características do direito particular ao direito público, há também a possibilidade de, em um futuro próximo, ressuscitar os maiores problemas da sociedade liberal, que impulsionaram a convocação do Poder Público para disciplinar e conter a atividade privada, principalmente em face das contradições e dos antagonismos inerentes à livre iniciativa, provocando o fenômeno da legalização administrativa[891].

A ida e vinda rápida do retorno pendular, em fluxo e contrafluxo entre o direito privado e o direito público, provoca a sensação de que as regras não são claras e firmes e, portanto, efêmeras, passando a coletividade a colocar em xeque a necessidade de seu cumprimento, por se perder até mesmo o sentido do que seria o bem agir. Transpor a lei, visando uma interpretação apenas quanto ao momento atual, também não se afigura, por si só, a medida mais segura, haja vista que assim se busca então somente apreender a sua característica histórica. Gadamer, interpretando Hegel, traz o pensamento deste, ao relatar a essência de um espírito histórico, não consistindo apenas em buscar restituir-se do passado, mas, de modo mais relevante, procurando uma mediação do pensamento com a existência atual[892].

O intérprete então tem essa dura missão de se postar conflituosamente diante das várias situações nas quais ele deverá se posicionar; nos casos mais simples — se é assim adequado defini-los—, é provável que as possíveis soluções já estejam bem delineadas: ou na lei, ou, ainda, em paradigmas fixados pela própria Administração Pública, pelo controle ou pelo Poder Judiciário, em momento anterior; ainda que não haja em algumas situações

---

[890] ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo.** Brasília/DF: Fortium, 2005, p. 28.
[891] TACITO, **Caio. A administração e o controle de legalidade.** *Revista De Direito Administrativo*, *37*, 1954, p. 4. https://doi.org/10.12660/rda.v37.1954.13995, p. 2.
[892] GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e método.** Tradução: de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 269.

texto normativo e paradigmas seguros para decidirem o caso concreto, isso, por si, só, não torna o caso concreto de difícil solução. Um valor jurídico isonômico — de preferência utilizado anteriormente—, pode ser adotado para solucionar certas situações fáticas, considerando que alguns casos, ainda que não explicitados na norma, requerem decisões jurídicas não causadoras de qualquer espanto. Soluções que proponham algum tipo de reparação àqueles que são reconhecidamente necessitados, quando comparados à média da população, podem ser utilizadas e não seriam questionadas pela maior parte da coletividade. O fundamento jurídico para estas decisões podem ser vários, a exemplo do princípio conhecido como Princípio da Reparação, em que desigualdades não merecidas requerem um desagravo[893].

Como aqui já foi por vezes salientado, o mesmo não acontece em face dos conhecidos casos "difíceis", cujo texto da norma não se faz suficiente para decidir o caso concreto, e nem mesmo há paradigmas seguros a serem adotados. Qualquer senso de justiça aplicado ao caso concreto de maior dimensão e dificuldade traz grande repercussão, cujos mais distintos agentes, com os mais diferentes pontos de vista, estarão prontos para questionar a mencionada decisão, alegando, por vezes, que ela é *contra legem*. Nesse sentido, ainda que alguns advoguem em desfavor do poder constitucional para além de uma intervenção econômica, política e social[894], é preciso reforçar a necessidade da presença da hermenêutica constitucional a ser adotada como elemento de coesão argumentativa na estrutura da decisão, tornando-a bem arquitetada, em plena capacidade de convencer o auditório. Evita-se, por exemplo, a simples utilização de argumentos baseados na "moralidade", por ter o poder de enfraquecer toda a argumentação, em vez de supostamente robustecê-la. Aliás, como aponta Alexy, há

---

893 RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça.** Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 107.

894 Segundo magistério do professor Manoel Gonçalves, a Constituição Federal de 1988 não contribuiu para atenuar a governabilidade do Estado brasileiro, sendo que a sua atuação em diversos campos do Estado e de setores da vida humana produz uma "crise de sobrecarga", estendendo o seu alcance a tudo, de um modo totalitário no que diz respeito às atividades desempenhadas por este Estado. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira**, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 19-21.

necessidade que o discurso moral seja acompanhado por regras[895], e, não as reconhecer, pode ser um erro teórico incalculável.

Nessa esteira, fundamentar uma decisão de direito material, no curso de um processo administrativo, baseada inicialmente apenas na moralidade requer, para fins de convencimento jurídico, delimitação de seu próprio conceito — isso porque os preceitos normativos são abstrações da realidade[896]—, e, a título de escudo contra eventuais argumentos defensáveis, deseja-se, na tarefa interpretativa, uma aproximação com outros princípios que possam ser mais rapidamente apreendidos, tanto pela autoridade competente para decidir como pelos outros indivíduos envolvidos, a exemplo dos cidadãos que serão impactados pela decisão ou da instância que será responsável pelo seu futuro controle. Sacar decisões alegando apenas a moralidade, ainda que ela exista, pode encontrar resistência em parte da coletividade, a qual pode não julgar uma determinada conduta como imoral. Como quer parte da doutrina, condutas imorais, ainda que condenadas do ponto de vista moral, nem sempre têm o poder de deixar aquele que as fez "morto ou pior do que morto[897]".

Quando a autoridade competente para decidir depara-se com uma situação fática detentora de um elemento que a distingue dos demais casos até então enfrentados, naturalmente recorrerá de início ao seu próprio arsenal cognitivo anterior, no intuito de buscar em suas redes neurais uma fundamentação jurídica, que venha a atender adequadamente à produção e à definição de uma norma que, ao final, será entregue às partes, como fundamentação do litígio. Ressalte-se que o ser humano não somente recebe as informações de modo passivo, conformando-se a elas, mas, ainda, tem a faculdade de moldar esses dados, em consonância com suas faculdades humanas[898]. Nesse conjunto mental disponível, há as regras internamente compreendidas para casos análogos ao novel em análise; e também há os princípios pertencentes a determinado campo, que,

---

[895] ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica.** Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda, 2001, p. 53.

[896] BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 28.

[897] JOYCE, Richard. **The Evolution of morality**. London, England: A Bradford Book, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2006, p. 197.

[898] FERNANDES, Vladimir. **Mito e religião na filosofia de Cassirer e a moral religiosa**. Notandum. São Paulo, Centro de Estudos Medievais Oriente & Ocidente da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), ano VII, 2004, p. 2.

para esta pesquisa, trata-se daqueles encontrados no Direito Público, a exemplo dos Direitos Administrativo, Constitucional e Previdenciário.

Nessa esteira, o Princípio da Legalidade e o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o privado são dois pilares dos mencionados campos epistemológicos que, dificilmente, o gestor zeloso pela economia dos gastos deixará, em algum momento, de considerá-los, aproveitando nesse instante do trabalho para excluírem minúcias acerca desses dois princípios e as respectivas críticas modernas que lhes são infligidas, considerando que os julgamentos doutrinários e jurisprudenciais depreciativos que os cercam não são capazes de eliminar por completo a importância e a consequente utilização deles, principalmente em termos de presença histórica e de frequência decisória — porque a ideia de supremacia do interesse público antecede o próprio Direito Administrativo, com origens na antiguidade greco-romana[899]—, ideia esta que, conjugada com a meta de construir uma sociedade livre, justa e solidária, tida como um objetivo fundamental insculpido no art. 3°, da CF/1988, parece se relacionar imediatamente com a ideia de bem comum, ainda que alguns entendam que não há tal identidade[900].

Esses princípios, aliados à apreensão de uma correta categorização da conduta imoral perante à Administração Pública — para os fins de combatê-la—, com a escorreita identificação de violação ao Princípio da Moralidade, fornecem base mais sólida, capaz de criar decisão juridicamente defensável e robusta do ponto de vista argumentativo. Ao chegar o intérprete nesse ponto de tamanha sofisticação, provavelmente é porque não encontrou no sistema lógico-positivo solução para tanto. Tomando pela mão o exemplo do juiz, este poderá usar de valores para então encontrar a máxima do "comportamento correto", correspondendo-se assim a tópica como um elemento para o preenchimento da norma, em termos de conteúdo, e consequentemente, ultrapassar o limite antes inultrapassável em que se deparou o seu raciocínio, diante das possibilidades do

---

899 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo.** *In:* RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves et al. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes. São Paulo: Atlas, 2010, p. 86.

900 Humberto Ávila destaca que o "princípio da supremacia do interesse público sobre o particular" não se presta em identidade com o bem comum, haja vista que este é uma "composição harmônica do bem de cada um com o de todos", e não o "direcionamento dessa composição em favor do 'interesse público'". ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular"**. *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 174.

pensamento sistemático[901]. É preciso, porém, considerar que, no âmbito do Direito Administrativo, há os que defendem a dificuldade de o Poder Judiciário desfazer o ato do gestor, essencialmente quanto ao mérito administrativo, em face da observância ao aventado princípio da separação dos Poderes[902].

Afastando-se um pouco da decisão do Poder Judiciário, e retornando ao controle da despesa pública, ainda que não existisse o comando constitucional disposto no art. 71, inciso III, da CF/1988, determinando que as cortes de contas apreciem a legalidade, para fins de registro, da admissão de pessoal e dos atos de aposentadoria, reforma e pensão, no âmbito da Administração Pública, restaria, sem dúvida, ao controle externo fiscalizar as contas desse tipo de despesa governamental relevante e de natureza atuarial. Perante os valores do sistema constitucional de fiscalização da despesa pública, auditorias e inspeções seriam ainda realizadas, não só com o fito de verificarem o preenchimento de requisitos para a admissão de servidores públicos ou de preenchimento das condições constitucional e legal para o ato de aposentação, mas também com a intenção de verificar a composição de vencimentos e de parcelas remuneratórias. Diante de uma pontual ausência desta norma constitucional, o juízo de valor se imporia, com fulcro na "tomada de posição frente à realidade[903]".

Depreende-se que a verificação dos requisitos para a admissão e concessões oriundas da inatividade, bem como da legalidade das parcelas recebidas pelos servidores públicos, continuaria possível em um cenário de inexistência do mencionado dispositivo, pois, do contrário, feriria de morte a competência dos tribunais de contas para a fiscalização das despesas orçamentárias e financeiras do erário — nota-se que o sistema normativo, visando uma fuga da *matematização* do Direito, deve ser sopesado considerando valores fundamentais, sejam extraídos da constituição, sejam eles

---

[901] CANARIS, Claus-Willhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008, p. 256, p. 269-270.

[902] Esse é o ensinamento de Themístocles Brandão, o qual revela que o Poder Judiciário, em países em que não há contencioso administrativo, é ainda mais difícil que a sua decisão adentre no mérito administrativo, principalmente pelo dever de respeito ao princípio da separação de poderes, o que é minimizado naqueles países em que há o contencioso administrativo, haja vista que, nestes, a Administração está sujeita ao poder jurisdicional próprio e adequado. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípio da Legalidade e Desvio de Poder.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013, p. 154.

[903] BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 135.

sociais[904]—. Ainda assim, a CF/1988 optou por colocar o mencionado dispositivo, com o atributo de que tais atos tenham a sua legalidade apreciada, para fins de registro. Sob à luz do positivismo jurídico, esta expressão constitucional faz-se relevante. O positivismo tem essa intenção de promover construtos do Direito mediante a sua moldura, com fulcro em uma neutralidade, sistematização e reducionismo[905].

O positivismo jurídico veio então para buscar esse afastamento do Direito como ciência em face de outros institutos que não teriam características puramente jurídicas, procurando apartar o elemento de decisão da influência de argumentos fundamentados em mera justiça. Teve como impulsionamento histórico a própria legislação, dando à lei *status* de fonte exclusiva ou absolutamente prevalente do direito[906]. O Princípio da Legalidade, no Direito Administrativo, veio a reboque, prescrevendo que toda a atividade administrativa deve obedecer a um ordenamento jurídico hierarquizado[907]. Todavia, nota-se que as regras friamente postas na lei são insuficientes para garantir a coesão do tecido social, haja vista que este está em constante evolução, diante dos novos desafios que são diariamente postos à humanidade, a exemplo de guerras, desastres naturais, calamidades, pandemias, novas tecnologias, etc. Com o tempo, o positivismo começou então a ser cada vez mais arguido, porque se fez claro que valores influenciam as decisões, principalmente aquelas de natureza complexa, sendo necessário ajustar os seus padrões — nesse sentido, o direito tem como aspecto distintivo a necessidade de adoção de providências para "identificação, alteração e execução dos seus padrões[908]"—.

Conclui-se então que ao interpretar a norma, com o olhar voltado para um sentido puramente de legalidade, pinçando fundamentos unicamente textuais e gramaticais, traz o intérprete para a decisão regras que, por vezes, não se amoldam a solucionar casos concretos cujos valores na sociedade não mais despertam o mesmo olhar coletivo que se

---

[904] DEZAN, Sandro Lúcio. **Fenomenologia e hermenêutica do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa.** Curitiba: Juruá editora, 2018, p. 23-24.

[905] BOLWERK, Aloísio Alencar, OLIVEIRA, Gustavo Paschoal T. Castro. **O direito entre o positivismo e o pós-positivismo jurídico: por uma teoria impura do direito**. Revista Esmat, Palmas, Ano 6, nº 7, pag. 113 a 140 — jan/jun 2014, p. 117.

[906] BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 119.

[907] BERNAL, Francisco Javier. **Derecho Administrativo — Programa Administración Pública Territorial**. Bogotá D. C.: Escuela Superior de Administración Pública, 2008, (digital), p. 54.

[908] HART, H. L. A. **O conceito de direito.** Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 3ª ed., 2001, p. 311.

tinha quando da formação da lei no âmbito do Poder Legislativo; ou, ainda, em fato de maior complexidade, os valores da sociedade nunca se coadunaram com a norma então produzida no mencionado processo legislativo, pelas mais diversas razões, então capazes de distorcerem a representação junto às Casas daquele Poder, a exemplo de fragilidade e/ou de enfraquecimento do princípio democrático. Em um primeiro momento, como solução, o positivismo de Hart ofereceu a possibilidade de se resolver o caso não coberto por uma regra clara mediante a discricionariedade, mas, de outra banda, Dworkin defende limites para a atividade discricionária do juiz, o que pode ser solucionado mediante a utilização de princípios para a resolução dos litígios, haja vista que não há elemento lógico que proibiria a sua utilização[909].

O novo enfoque do Direito, após a exposição das consequências indesejadas do positivismo, passou então por buscar uma reconciliação entre ética, justiça e Direito. Resta claro a dificuldade de se apreender o que é naturalmente justo para uma sociedade porque, diante de uma coletividade plenamente eclética e instigada por fatores externos e internos de alta dinamicidade — como é o caso da sociedade brasileira—, o que deve ser tomado como "justo" coloca-se em face dos mais distintos panoramas, principalmente perante as desigualdades sociais que se apresentam nos estratos de indivíduos que compõem o País. É nesse caminho que a apresentação de elementos brutos da própria natureza é um bom começo para se iniciar a devida estruturação de uma decisão. Assim, parte das teorias contratualistas defende o poder original das questões da natureza, no sentido do que dela vem é verdadeiro, e só surge a falsidade quando o próprio homem nela mistura algo de si[910].

Importante ainda realçar que o método que implica em um devido ajuste do positivismo jurídico não está justificadamente relacionado ao uso discricionário da Moral, em detrimento das normas positivadas. A distinção entre Moral e Direito deve estar bem delineada na mente da autoridade competente para decidir, haja vista que a primeira, em face de seu caráter específico em um contexto, deve ser vista com cautela do ponto de

---

[909] DWORKIN, Ronald M. **Es el derecho um sistema de reglas?** Version castellana de Javier Esquivel Y Juan Rebolledo. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas — Universidade Nacional Autónoma de México, 1977, p. 38.

[910] ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021, p. 29.

vista decisório, essencialmente em face da possibilidade de levar um pensamento ancorado em uma visão individual para a decisão. O Direito, para parte da doutrina, tem como destino realizar a justiça mediante a realização ordenada de valores, com o destaque para o principal valor, que é o valor da pessoa humana, enquanto que a moral tem um conteúdo dirigido ao bem individual ou valores da própria pessoa[911].

A ordenação dos valores em um determinado ponto histórico permite a escolha, naquele momento, de alguns deles para então positivá-los em uma norma. No caso específico do Direito Administrativo, em face do contexto histórico em que se sucedeu a sua evolução, os seus princípios estruturantes, positivados ou não em um texto normativo, são sempre chamados a serem manuseados juridicamente nos processos administrativos, funcionando, por vezes, como verdadeiras normas[912]. Como princípios estruturantes temos, por exemplo, a Indisponibilidade do Interesse Público e a Supremacia do Interesse Público sobre o do Particular.

Os dois princípios mencionados, considerados por muitos como pilares do Direito Administrativo, possuem algo em comum, que é o "interesse público", tão amplamente exposto em normas e em decisões, manuseado e lançado, por vezes, sem qualquer apresentação jurídica do seu alcance. Para Bandeira de Mello, o interesse público é uma faceta do interesse individual, a qual se manifesta quando membros do corpo social comparecem na qualidade de elementos que compõem um conjunto maior de uma coletividade, em que indivíduos anteriormente a precederam e em que outros irão sucedê-los em uma geração futura, sendo que essas pessoas estão inseridas em defesa de interesses[913].

De fato, esse mencionado "interesse público", nos termos como acima mencionado, cuja origem também parte de um interesse individual que acabou por assumir um caráter jurídico junto ao todo, ou, pelo menos, parte do todo, adquire assim enorme subjetividade, prejudicando a segurança jurídica e o cálculo do Direito para o

---

911 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 676-677.

912 Luis Prieto Sanchis apresenta a ideia de que alguns padrões normativos podem funcionar ora como normas, ora como princípios. SANCHÍS, Luís Prieto. **Sobre principios y normas.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 51.

913 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 62.

cidadão e para o operador do Direito[914]. Nesse sentido, para delimitá-lo, buscou-se vinculá-lo ao primado da legalidade, com o desígnio de fazê-lo observar parâmetros pré-estabelecidos, dando guarida à parte de maior perigo e instabilidade da Administração Pública, que consiste na concretização de situações que envolvem o interesse público, as quais, principalmente nas situações de maior indeterminação jurídica, podem capturar espaços públicos em defesa de conjuntos de interesses egoísticos, apresentados com vestimentas de inconteste "interesse público"[915].

Sopesando os aspectos mencionados do direito posto e da legalidade, quando a própria Constituição Federal traz em seu texto determinada competência exclusiva para um órgão, não há se falar em questionar a existência ou não de interesse público, principalmente quando tomado no sentido de conceder a realização de valores fundamentais a segmentos da sociedade[916], haja vista que, perante estas situações, o mencionado interesse público é plenamente presumível, a despeito da ocorrência de mudanças conceituais acerca de signos então colocados na Constituição, a exemplo do então disposto no art. 6º, "caput", da CF/1988, no que tange aos direitos sociais e o subsequente alcance da expressão "proteção à maternidade e à infância"; isso porque, com o tempo, tanto o conceito acerca de maternidade como o de infância podem ganhar novos contornos valorativos, sendo assim necessária uma nova interpretação desses signos. Aquele que nascerá e se desenvolverá após essa nova valoração de um signo já vai lidar com ele sob essa futura novel ótica, distintamente daquele que o percebeu antes de assumir esse novo significado, o qual tem, ao menos em tese, maior capacidade de compreensão do todo. Nesse sentido, é preciso chamar a atenção quanto ao fato de que o ser humano não é algo restrito a si mesmo, não possui características de "quididade",

---

[914] Para Humberto Ávila, a segurança jurídica deve também ser avaliada sob o ponto de vista do operador do Direito, haja vista que a adequada regulação das normas depende da análise de termos técnicos e concisos.ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica.** São Paulo: Malheiros, 2014, p. 171.

[915] CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público.** Revista Jurídica, vol. 03, n°. 52, Curitiba, 2018, p. 280. DOI: 10.6084/m9.figshare.7371101, p. 280.

[916] JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de interesse público e a "personalização" do direito administrativo.** *In:* Diretores: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, DALLARI, Adílson. São Paulo: Revista Trimestral de Direito Público Órgão do INSTITUTO GERALDO ATALIBA — IDEPE — INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO PÚBLICO E EMPRESARIAL. 26/1999, p. 129.

ou seja, como justifica Heidegger, os seus modos de ser apenas assumem aqueles que lhe sejam possíveis[917].

No entanto, em boa parte dos casos difíceis, o levantamento histórico-cultural se faz de grande importância, principalmente pela capacidade de despertar o entender acerca do surgimento de um instituto específico e, consequentemente, apreender o juízo sobre onde será mais provável o caminhar futuro de um determinado conceito em debate. O caso difícil assim o é porque não é comum, não é familiar. E é relevante dizer que o familiar existe por que há o não familiar[918]. A Constituição assume, desse modo, papel de destaque nessa tarefa, haja vista que ela não só positiva em último grau jurídico o recorte histórico e cultural acerca de um determinado assunto no momento em que foi elaborada, mas também tem a capacidade de, ao ser interpretada e constantemente modificada no transcurso temporal por aqueles com competência para tanto, traz consigo a evolução histórico-cultural de diversos institutos, apresentada por meio das mais distintas formas possíveis de sua alteração.

A aplicação da Constituição ao caso concreto, em uma possível desconsideração da norma que até então regulamentava a matéria, também tem em si os seus problemas. Sabe-se que as Constituições, para que mantenham força normativa, não deverão se basear em uma estrutura unilateral, haja vista que o mundo está em constante evolução político-social[919]. Desse modo, preceitos constitucionais aparentemente antagônicos terão de ser ponderados no caso concreto, a exemplo de se manter a consonância entre valores sociais do trabalho e livre iniciativa, então positivados dentro dos fundamentos da República Federativa do Brasil, no art. 1º, inciso IV, da CF/1988. Ainda assim, ela deverá ser frequentemente utilizada perante os eventos que não podem ser solucionados com a mera aplicação de silogismo normativo ou de paradigmas, considerando ainda que, quando fundada a decisão em preceitos constitucionais, ela provavelmente assumirá um contorno de maior perenidade, mesmo que lei futura advenha para oferecer nova

---

917 HEIDEGGER, Martin. **Ser Y Tiempo.** Traducción, prólogo y notas de Jorge Eduardo Rivera. Edición electrónica de www.philosophia.cl / Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, 1927, p. 51.

918 SYLLA, Bernhard Josef. **A leitura heideggeriana da filosofia do mito de cassirer: sinal de antecipação do pensamento pós-Kehre?** Phainomenon, n.º 24, Lisboa, p. 100.

919 HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAF, 1991, p. 21.

regulamentação, haja vista que essa nova norma terá sido construída considerando os argumentos anteriores, então fundamentados na seleção da norma constitucional — após um processo não dogmático, de confronto do texto com um caso concreto-[920]; percebe-se assim a exigência de maior esforço jurídico por parte dos legisladores, com o intuito de dar formação a uma lei a ser sustentada em um maior período no tempo, principalmente pelo fato dos tipos especiais tutelados pela disciplina constitucional.

Haja vista que as normas constitucionais tutelam bens jurídicos de natureza socialmente relevante, elas podem então ser acionadas em garantia de um direito subjetivo, conferindo ao titular o direito de invocar a norma constitucional para tutelar o direito que nela é apreciado[921], o que, consequentemente, dá às partes maior poder de acionar os mecanismos do sistema jurídico, quando a norma construída para o caso concreto é desrespeitada; de outra banda, oferece à Administração paradigmas seguros, cujas características bem elaboradas do ponto de vista jurídico têm capacidade de gerar menor judicialização, e, consequentemente, economia de recursos públicos.

É nesse sentido que as interpretações que melhor se socorrem do arcabouço constitucional, no que diz respeito aos cálculos de vencimentos e proventos de agentes públicos, em vários aspectos que envolvem desde o alcance da norma ou aplicação de direito intertemporal, podem então incentivar a realização de boas políticas públicas, principalmente políticas públicas de pessoal. O paradigma formado não é dado como causa e nem efeito de um fato. No entanto, alguns entendem que as normas têm o poder de alterar as séries causais de uma conduta, pelo fato de elas determinarem atos psíquicos[922]. Situações não isonômicas dentro de uma mesma carreira ou de carreiras análogas causam desconforto entre servidores que exercem iguais atividades, e o fator de estipulação de vencimento, que, constitucionalmente, deve observar a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade de cada cargo — nos termos do art. 39, § 1º, inciso I,

---

[920] BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997, p. 33-34.

[921] O professor Luís Roberto Barroso explica que, em regra, as normas jurídicas são naturalmente respeitadas, contudo, quando isso não se verifica, faz-se necessário o acionamento de um mecanismo de sanção, para que então ocorra a obediência aos seus postulados. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 70.

[922] VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 38.

da CF/1988—, é, por assim colocado, relevante mecanismo de incentivo da prestação de bons serviços públicos.

Outras questões relacionadas à política de pessoal também devem ser consideradas, quando se pretende utilizar a hermenêutica constitucional em casos de admissão de pessoal, aposentadoria, reforma e pensão na Administração Pública. Interpretações que não possuam guarida no arcabouço normativo dirigido ao interesse público[923] e nem fundamento no texto constitucional devem ser monitoradas, mirando melhor avaliar para então se posicionar acerca de situações relacionadas à admissão, bem como de eventual aposentação precoce de servidores públicos. Sabe-se que desde 1995 até os dias atuais vem diminuindo a relação existente entre servidores em atividade e aqueles aposentados, sendo que, no ano de 1995, era de 2 para 1 e, em 2002, essa relação já era de 1,5, o que representa uma ameaça à sustentabilidade do sistema previdenciário[924].

Até esse momento, bem se nota que a construção da proposição interpretativa se baseia em decisões a serem tomadas em casos de difícil solução, principalmente no âmbito administrativo e de controle. Ainda que a Administração tenha caráter instrumental[925], ao administrador público não cabe nesse momento contemporâneo no qual se encontra o sistema jurídico adotar decisões fundamentadas apenas na letra da lei, caso esta esteja descolada de posicionamento judicial vinculante e dos princípios constitucionais assim extraídos dos novos valores sociais da coletividade ou de parte dela, então interessada na solução do conflito.

De outra banda, não se pretende aqui defender ampla discricionariedade deliberativa por parte da autoridade competente para decidir. O controle dessa suposta discricionariedade é fortalecido pelo incentivo de participação dos cidadãos e de um número extenso de pessoas interessadas na solução do conflito e do respectivo debate.

---

923 A legalidade da ação administrativa deve observar as exigências da correta e concreta aplicação do interesse público, indo ao encontro da noção de interesse em seu aspecto positivo, que funciona como um limite para a atuação do agente público, conforme magistério de Fernando Sainz Moreno. SAINZ MORENO, Fernando. **Sobre el interés público y la legalidade administrativa.** Dialnet: Revista de administración pública, Nº 82, 1977, p. 441.

924 CASTRO, Jorge Abrahão de, CARDOSO Jr., José Celso. **Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002**. *In:* Luciana Jaccoud (organizadora), Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo IPEA, Brasília, 2005, p. 301-302.

925 ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo e Controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 26.

Essa colaboração pode ser vista como um mecanismo dirigido a processos orientados à legitimação da decisão, adotando uma "argumentação moral" como integrante de um processo que visa dar origem à "formação racional da vontade"; no entanto, ainda não dispensa os controles reativos da administração, os quais têm a intenção de proteger direito individual, mediante cautelas que adotem a extensão de cláusulas restritivas, modos de proteção de direito coletivo e de direitos fundamentais[926]; por outro lado, alerta Günther que o modo de viver de cada um torna possível a formação de um juízo imparcial e, ao se ingressar inicialmente em um debate de aplicação normativa, não se sabe quais são os aspectos circunstanciais normativos que representam um interesse geral, haja vista que, nesses casos, faz-se a confrontação com interesses de pessoas concretas, com diferentes interpretações da situação[927].

É nesse sentido que a hermenêutica constitucional oferece proposta para interpretação que busque consonância isonômica junto ao sistema remuneratório do serviço público, tanto no que diz respeito aos servidores públicos ativos, bem como diante daqueles que já se encontram aposentados e os seus subsequentes beneficiários. Cada questão relacionada de alguma forma com vencimentos e proventos, em conjunto com seus detalhes e dentro do seu campo temático, deve ser tomada como um objeto a ser plenamente compreendido quando é colocando diante do intérprete responsável por elaborar a decisão. A interpretação tem como finalidade o compreender, mas ela não consiste somente em conhecer o compreendido, e sim tomar ciência das possibilidades projetadas no compreender[928]. Nessa linha, os *hard cases*, exatamente por se encontrarem em zonas cinzentas, no interior de conjuntos de soluções com interseções, necessitam de ser projetados levando em consideração as principais possibilidades de interpretação que se exibem para, ao final, depararem-se com a solução mais adequada para o caso concreto.

---

926 HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade Volume II**. tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, p. 184-215.

927 GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação.** Tradução: Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 106-116.

928 HEIDEGGER, Martin. **Ser Y Tiempo.** Traducción, prólogo y notas de Jorge Eduardo Rivera. Edición electrónica de www.philosophia.cl / Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, 1927, p. 151-152.

As situações conflitantes, ao serem enfrentadas pela Administração Pública e por seus mecanismos de controle, irão requerer do agente público, desejoso de justiça na decisão, a responsabilidade com as despesas públicas e o manejo correto dos institutos jurídicos, formulando paradigmas confiáveis, firmados em uma interpretação oriunda das técnicas de hermenêutica constitucional, capazes de bem informar mediante discussão em processo hígido e com decisões motivadas — isso porque todo o atuar do Estado requer a sua transparência[929]—, e subsequentemente, convencer o auditório, o qual, como dito antes, quanto mais representativo da coletividade, mais democrático será. Contudo, há interesses públicos específicos a serem considerados nas decisões não só do Poder Judiciário, mas no âmbito de processos administrativos e de controle externo, a exemplo daqueles decididos quando da apreciação de aposentadorias, reformas e pensões.

É nessa esteira que o controle dos tribunais de contas vem agindo, por vezes atuando de maneira aqui denominada de inovadora, em defesa de legítimos interesses minoritários e dos princípios da Administração Pública — os quais devem ser observados não somente em todas atividades estatais administrativas, mas também no exercício das funções de Estado legislativa e judiciária[930]—, e, consequentemente, ao se inter-relacionarem em colaboração com todos os outros Poderes, têm as cortes de contas possibilidade de alavancar a qualidade dos resultados das políticas públicas, principalmente as políticas públicas de pessoal.

4.1.2 Tratamento isonômico em concessão de parcelas remuneratórias incentivando políticas públicas de pessoal

O Direito, como apresentado até aqui, passa pelo enfrentamento do desejo de se buscar a justiça, ainda que considerando os seus mais diversos aspectos, que vão desde a escolha de valores a serem positivados na norma e, não menos importante ainda, o "valor" dado pelos próprios cidadãos acerca desses adjetivos então firmados na lei,

---

929 DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 88.

930 Todo agente público deve pautar a sua conduta em observância aos princípios constitucionais da Administração Pública, junto ao exercício das diversas funções que cabem ao Estado, nos termos ministrados pelo professor Pedro Roberto Decomain. DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p. 187.

inseridos em um contexto de grande dificuldade — haja vista que os valores, enquanto tais, possuem realidades que são atemporal e a-espacial, com impossibilidade absoluta de quantificação[931]—. E, desejando também entrar no campo de discussão acerca de harmonizar a relação do teor das decisões com a ética e com a justiça, defronta-se, inevitavelmente, com signos vinculados à isonomia. Conceitualmente, adota-se, como ponto de partida para o desenvolvimento desta subseção, que isonomia é a igualdade perante a lei, no sentido de que a norma deve ser a mesma para todos, presentes as condições junto as quais ela se estabeleceu[932].

Mecanismos da ciência do Direito são pensados e dialeticamente postos na norma, para que então sejam obtidas as condições desejadas em que todos os cidadãos tenham a almejada "igualdade perante a lei". Insistentemente, aproveita-se novamente para então ratificar algo já carreado nessa pesquisa, acerca da já conhecida desigualdade da sociedade brasileira. Ciente dessa desigualdade — e não poder-se-ia imaginar algo diferente, em tamanha distração do legislador—, a CF/1988 trouxe em seu texto princípios e regras que pretendem claramente minimizar as mencionadas desigualdades. Como um de seus exemplos, cita-se o fundamento pluralista da República Federativa do Brasil, que, desde a promulgação da CF/1988, tem em tal alicerce o desejo de contribuir para redução das desigualdades sociais e, consequentemente, dar efetividade, em todas as suas vertentes, ao princípio da isonomia[933].

O Princípio da Isonomia caminha juntamente com as relações que envolvem direitos de minoria. A equalização de direitos, mediante a intermediação de mecanismos do sistema social, cujo manejo do pluralismo tem relevante destaque, deve ser levada em consideração quando se tem relações que envolvem questões dirigidas aos grupos minoritários. A ruptura com o princípio da isonomia corrói o Estado por dentro[934]. No entanto, é preciso verificação atenta acerca desta relação, no intuito de constatar se

---

931 REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 183.

932 SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 570.

933 BASTOS, Marcelo dos Santos. **Da inclusão das minorias e dos grupos vulneráveis: uma vertente eficaz e necessária para a continuidade da ordem jurídica constitucional.** Revista Brasileira de Direito Constitucional — RBDC n. 18 — jul./dez. 2011, p. 49.

934 LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensar de Hannan Arendt**. São Paulo: Companhia das letras, 1988, p. 149.

realmente se faz presente no caso concreto relação jurídica litigiosa que envolve temas de minorias, haja vista que, em casos concretos litigiosos, a condição de minoria não é inerente ao sujeito, devendo ser levada ao Poder Judiciário[935], ou, aproveitando para complementar, ser conduzida à instância responsável por decidir sobre a situação fática.

Quanto à isonomia e a sua relação com a apreciação de atos de pessoal de servidores, nota-se que, via de regra, estes trabalhadores não fazem parte da população brasileira mais desfavorecida, haja vista que aos servidores públicos assistem certas seguranças estatutárias que os separam de parte da coletividade, então desguarnecida de maiores recursos no Brasil. Desse modo, decidir em sentido de uma suposta minoria guardaria aqui outra conotação, então dirigida aos aspectos de produção da norma que, por ter tido como origem o Poder Legislativo, está correlacionada com um suposto desejo da maioria — ou ao menos deveria estar, haja vista que, conforme alguns, há uma discrepância cada vez maior entre a distribuição de predileções eleitorais e a repartição de poder parlamentar entre candidatos e partidos[936]—. No entanto, a prática administrativa de análise de atos de pessoal a todo momento é chamada a considerar o Princípio da Isonomia no caso concreto. De fato, não é de simples apreensão obter por análise perfunctória todos os detalhes que a situação particular do agente público — ou daquele que ainda será servidor nos casos de admissão—, então possui. Ademais, uma das dificuldades em decidir com o olhar voltado para a minoria reside no fato do possível envolvimento do agente decisor com a situação concreta. Daí, depara-se com lição de Gadamer, o qual alerta que a "lente da subjetividade é um espelho deformante[937]".

Dificuldades operacionais também produzem efeitos na análise do direito material. Sabe-se que os sistemas de registros funcionais e de folha de pagamento dos servidores públicos brasileiros não são interligados, tendo sido construídos adotando as mais diversas plataformas de tecnologia da informação possíveis, distinção que não ocorre

---

935 MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira, MITUZANI, Larissa. **Direito das minorias interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro**. Santa Catarina: Sequência — publicação do programa de pós-graduação em direito da UFSC, 2011, p. 327-328.

936 SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003, p. 44.

937 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica**. Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p. 416.

somente entre entes federados, mais também em relação aos próprios Poderes da República, dificultando sobremaneira a possibilidade de a Administração, por conta própria, proceder a análise conjunta de dados funcionais de pessoal. Assim, é fácil perceber que aplicar a lei de modo igual para todos torna-se, em alguns casos, tarefa hercúlea. Tendo a isonomia a intenção de traduzir a ideia da possibilidade de tratar todos de igual forma perante à lei, nota-se que esse princípio é intrinsicamente ligado com o Princípio constitucional da impessoalidade, o qual, para Bandeira de Mello, faz com que a Administração tenha o dever de tratar todos sem discriminação, sem qualquer "favoritismo ou desvalia em proveito ou detrimento de alguém[938].

Nessa esteira, via de regra, a análise de matéria de pessoal por parte da Administração Pública e dos órgãos de controle, no que diz respeito aos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, parte do pressuposto que as informações averbadas nos registros funcionais são verdadeiras e suficientes, até mesmo porque algo distinto dificilmente seria permitido do ponto de vista operacional, em face do grande volume de documentos e de elementos que têm de ser avaliados em um curto período de tempo, pelo qual o servidor público ou o futuro agente — no caso de ato de admissão —, depende da tomada de decisão pela Administração, para então definir os seus próximos passos, seja para iniciar a carreira ou para dar início a um novo ciclo em sua vida, mediante sua aposentadoria. Devido a isso, o ato aqui deve ser então aquele imediato íntimo e psíquico pelo qual a norma se constitui, haja vista que o ato, caso não tenha sido exteriorizado, é apenas um pressuposto fático[939].

O homem, diante de uma nuança acerca da liberdade, ao ser lançado no mundo, é, desse modo, um ente especial — em relação aos outros entes —, pois é o único que tem uma história, tendo sido exposto a distintas possibilidades originadas em abertura própria[940]. Nesse sentido, o servidor, no decorrer de sua carreira — como um homem difundido no mundo—, pode ter laborado em diversas condições distintas, a exemplo de

---

938 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 86.

939 VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 59.

940 CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 69.

ter trabalhado em locais insalubres, em condições perigosas, ter desenvolvido doença laboral, trabalhado como policial, professor, etc. As suas diversas vivências proporcionam múltiplos resultados jurídicos. Todavia há, hoje, limites operacionais e técnicos para a perfeita apreensão dessas distinções individuais do caso concreto; porém, isso não isenta o administrador de tentar persegui-las. O critério, para tanto, deve ser buscado dentro do horizonte do sistema jurídico pelo qual o problema se apresenta[941].

A bem da verdade, esse tipo de análise em atos de pessoal, enquanto existir com essas características atuais — que podem e devem ser modificadas no futuro, principalmente em face do avanço da tecnologia da informação—, concentrar-se-á, via de regra, nos pressupostos de direito que envolvem o caso concreto, ou, quando mais, em aspectos fáticos que não podem ser negados — aqueles cujas provas normalmente são dispensadas ou são de fácil produção—, em conjunto com a sua devida configuração perante a norma. Desse modo, no que diz respeito ao Princípio da Isonomia, servidores com vidas funcionais idênticas merecem o mesmo tratamento, haja vista que, do contrário, em um dos casos não se produzirá a melhor solução — e, sendo assim, o ato não pode ser reputado conforme a lei[942]—.

No entanto, como já dito inicialmente, os casos concretos de gestão de pessoal do serviço público, principalmente esses que estão vinculados à vida funcional do agente do Estado, apresentam, por vezes, detalhes que os diferenciam dos demais casos corriqueiros. Ainda que, no âmbito do serviço público federal, a incorporação de vantagens na atividade esteja hoje limitada a poucas carreiras — com exceção de situações passadas e já consolidadas pelo Direito—, peculiaridades exsurgem, sobretudo quanto aos atos de aposentadoria, reforma e pensão, nos quais elementos espaciais e temporais exercem grande influência. É relevante lembrar que esses atos são compostos também por outros atos como, por exemplo, concessões de vantagens remuneratórias, averbações de tempo de serviço/contribuição, etc. — fazendo-se importante questionar quais desses atos se cristalizam e prevalecerão no futuro[943]—. Como exemplo de efeitos do transcurso do

---

941 CASTANHEIRA NEVES, **A. Metodologia Jurídica.** Problemas fundamentais. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166.

942 SUNDFELD, Carlos Ari. **Ato Administrativo Inválido**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 35.

943 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 115.

tempo para o servidor público federal, cita-se o direito à licença para capacitação. Ainda que em atividade, a passagem do tempo permite ao servidor, no serviço público federal, usufruir da licença para capacitação — com origem na antiga licença-prêmio, agora reformulada para também atender ao interesse público—, dando direito ao servidor público a se afastar por até 3 meses, com percepção de sua remuneração, após 5 anos de efetivo exercício, para então se capacitar profissionalmente — mediante ato discricionário da Administração[944]—.

A apreciação desses atos, por parte das cortes de contas, envolve aspectos que abrangem o sistema de controle em todo o território nacional. Por exemplo, sabe-se que a CF/1988 permite, em alguns casos, a acumulação remunerada de cargos públicos, nos termos do art. 37, inciso XVI, da CF/1988. Todavia, há ocorrências ilícitas, difíceis de serem vencidas até pelo "pragmatismo judicial[945]", em que alguns servidores públicos acumulam cargos sem permissivo constitucional, haja vista que as situações de acumulação não se amoldam àquelas do mencionado dispositivo. A título de exemplo, expõe-se a situação em que servidor público acumula ilicitamente, em desrespeito à CF/1988, dois cargos públicos não acumuláveis em municípios distintos, cujas características geográficas facilitariam tal acumulação. Há, assim, necessidade de integração dos órgãos de controle para combater esse mal, consubstanciado no descumprimento da Constituição Federal. O Tribunal de Contas da União, mediante acordo de cooperação técnica junto aos demais tribunais de contas brasileiros, pode capitanear essa desejada integração, conforme indica o art. 100, da Lei 8.443/1992[946].

A questão acima, no que diz respeito à acumulação de cargos públicos, levanta contorno relevante acerca da aplicação do Princípio da Isonomia no caso concreto, em consonância com a "consciência dos fins[947]", em um sentido distinto de apreender o

---

944 BORDALO, Rodrigo. **Servidores Públicos: Lei 8.112/1990 (Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 4.** Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019, p. 135.

945 O juiz pragmático, para Richard A. Posner, é aquele que se preocupa com o passado no limite da necessidade de se permitir, no presente, a consistência das leis com ele, com a intenção de produzir melhores resultados para o futuro. POSNER, A. Richard. **Pragmatic adjudication.** University of Chicago Law School: 18 Cardozo Law Review 1, 1996, p. 4.

946 BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 211.

947 A "consciência dos fins", como parte da história humana, é, como apresenta Giorgio Del Vecchio, algo adquirido pelos povos quando do transcurso de sua evolução, tornando-se fator próprio dela, fazendo

passado apenas no que se interessa, como apresentou Posner. Os exemplos, como sempre, são bem vindos, por serem bastante elucidativos. Toma-se, como paradigma nesse momento, a situação de professores da carreira de magistério federal, que trabalham em regime de "dedicação exclusiva", com carga horária de 40 horas, recebendo em acréscimo, por trabalharem nesse regime, parcela remuneratória distinta daqueles que trabalham 20 horas ou que trabalham 40 horas, sem dedicação exclusiva, nos termos do que consta o art. 20, da Lei 12.772/2012[948].

Ao aderir ao regime acima mencionado, o servidor público do magistério federal não poderá, em regra, exercer outras atividades, exceto quanto àquelas que são permitidas pela própria lei, conforme indica o art. 20, § 2º, da Lei 12.772/2012. O "regime de dedicação exclusiva" pode ser pensado em termos de um substantivo, ou seja, um signo que representa um objeto. Um objeto tem o condão de criar imagens, dinâmicas ou estáticas, pelas quais há uma relação com a formação do pensamento humano[949]. Nesse sentido, o mencionado regime, considerando-o como um objeto, tem o poder de criar a imagem de algo que se refere a uma situação distinta daquela regular, pela qual o indivíduo que a ele adere deverá cumprir um esquema mais rigoroso de trabalho e mais alinhado aos interesses institucionais do ente de ensino superior em que desempenha as suas funções de magistério e de pesquisa, razão pela qual é remunerado desigualmente dos outros servidores, não submetidos à exclusividade.

Não obstante, a ausência de controle pode tolerar que servidores dessas carreiras, ainda que encravados nesse regime, exerçam atividades não permitidas pela lei, presumindo-se que o exercício dessas outras atribuições tem o condão de desequilibrar a situação perante àqueles outros professores que, fielmente, cumprem a norma. Assim, por conseguinte, há uma situação flagrante a desrespeitar o Princípio da Isonomia e, consequentemente, infringe o interesse público, ainda que em seu sentido secundário[950]

---

com que os desvios parciais e eventuais involuções se tornem menos frequentes, quando apreendida a manifestação secreta da natureza. DEL VECCHIO, Giorgio. **Evolução e involução no sistema jurídico.** Tradução de Henrique de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Líder, 2005, p. 37.

948 O mencionado dispositivo estabelece os critérios do regime de dedicação exclusiva, para os servidores do magistério público federal.

949 SALGADO, Joaquim Carlos. **Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre a justiça.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000, p. 85.

950 Ao explicar a classificação de origem italiana, fundada nos dizeres de Renato Alessi, o professor Luís Roberto Barroso explica que o interesse público secundário é aquele dirigido a "maximizar a arrecadação

e considerando a existência de questionamento acerca da possibilidade de o interesse público ser descrito objetivamente[951]. O controle dessa ilicitude deve ser feito inicialmente pelo próprio órgão, haja vista que o ato está eivado de nulidade, não existindo discricionariedade do gestor para permitir tal situação ilícita. No presente caso, ele viola um título que não se submete ao simples poder de agir, não bastando a invocação do bem social para legitimar a anulação, mas sim a própria lei, cujo desrespeito caracteriza a sua invalidade[952].

O exemplo mencionado chama à atenção para duas inferências acerca do impacto em políticas públicas de gestão de pessoal: o primeiro, e mais óbvio, é o que diz respeito à administração de recursos da instituição federal de ensino, em face do despendimento de verba que, além de se encontrar em flagrante desobediência à lei, terá maior dificuldade para reverter em benefícios para a comunidade acadêmica e para a própria coletividade, haja vista que o mencionado servidor, ainda que receba a gratificação por exercício de dedicação exclusiva, na prática não estará em condição material de desempenho deste tipo de vínculo com a sua instituição, podendo produzir, em média, aquém do desejado em termos de pesquisa e de produção científica; o segundo está relacionado à natureza simbólica da conduta ilícita do mencionado servidor; nesse caso, não havendo para ele qualquer punição, com o tempo esse tipo de agir provocará um sentimento de naturalidade dessa conduta junto aos demais profissionais, que podem adotar o mesmo padrão de comportamento, ou seja, perceber a gratificação de dedicação exclusiva, e, ao mesmo tempo, desempenhar outras atividades não permitidas pela lei, ganhando ares de verdadeira ideologia — esta no sentido de construção de um produto coletivamente apropriado, servindo a interesses particulares que se tornam universais aos elementos daquele grupo[953].

---

e minimizar as despesas". Os recursos financeiros do erário são os que possibilitam a realização do interesse primário, sem os quais o Estado ficaria impossibilitado de realizar investimentos sociais e de entregar adequadamente serviços públicos. BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 87.

951 Maiores detalhes acerca do alcance e da indeterminabilidade do interesse público, consultar obra de Humberto Ávila. ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular"**. *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 190.

952 REALE, Miguel. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo**. 1ª ed. Rio: Forense, 1968, p. 45.

953 BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989, p. 10.

Em outro sentido, no que diz respeito aos atos de inatividade de servidores públicos, a mencionada parcela de dedicação exclusiva pode resultar em gastos de recursos indevidos, os quais, mais uma vez, necessitam de ser melhor empregados; socorre ao bom emprego desses recursos a identificação desta ilicitude pelos mecanismos de controle, ao perceber a mudança indevida de regime de dedicação exclusiva há menos de cinco anos da aposentação, frustrando a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do regime previdenciário e atuarial e, ainda, o caráter contributivo desse regime[954].

O fato é que, como se viu até esse momento, o exercício do devido controle de parcelas remuneratórias, seja na atividade, seja nos atos de aposentadoria, reforma e pensão, produz economia de recursos, alavancando assim as políticas públicas de pessoal. Contemporaneamente, embora a Administração Pública conviva com a dificuldade de reposição de pessoal, mediante a utilização do instrumento constitucional e democrático de acesso aos cargos públicos por meio do instituto do concurso público, existem outras formas de procurar compensar tal defasagem, e uma delas é pelo correto manuseio dos inúmeros dados que dispõe o Estado, a exemplo do governo eletrônico. Este produz efeitos positivos no atendimento aos cidadãos usuários e, ainda, mediante a modernização da Administração, instrumentaliza o uso massivo das informações em benefício do controle[955].

Dessa maneira, as informações são coletadas — por meio de dados abertos ou mediante convênio com órgãos e entidades da Administração Pública, tribunais de contas estaduais, etc.—, e tratadas pelos instrumentos de tecnologia da informação, que se utilizam de algoritmos formadores de trilhas de auditoria. Caso os paradigmas jurídicos utilizados estejam bem definidos e os algoritmos construídos sejam capazes de identificar da melhor forma possível a realidade firmada pelo critério originário, pode-se dizer que, ao mesmo tempo que o tratamento dessas informações poderá proporcionar maior alcance

---

954 Nesse sentido, decidiu assim o Tribunal de Contas da União, mediante Acórdão 2.479/2022-Primeira Câmara. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.479/2022- TCU- Primeira Câmara**. Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 10 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

955 DUBOIS, Vincent. **Políticas no guichê, políticas do guichê.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 110.

da isonomia, provavelmente irá também desvelar tempestivamente situações irregulares, economizando vultosos recursos para os cofres públicos. É dessa maneira que o Tribunal de Contas da União já vem trabalhando na Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamento, a exemplo do 7º ciclo de fiscalização da gestão dessas folhas, em que se avaliou a atuação de 594 órgãos e entidades federais, com a resolução de 30.915 indícios detectados em 2021, cujos benefícios estimados foram da ordem de R$ 497 milhões ao ano[956].

O peculiar desafio de buscar fazer com que a Administração Pública e o controle de sua despesa consigam imprimir em suas decisões administrativas a escorreita utilização do Princípio da Isonomia tem o condão de produzir, como ficou demonstrado, bons frutos no que tange à economia de recursos públicos e, consequentemente, aumenta as chances de proporcionar políticas públicas mais adequadas e efetivas. Resta por evidente que, para se conseguir fazer valer interpretações para além de um juízo estrito do texto legal, esta mesma norma, nos moldes como era interpretada anteriormente, poderá então ser afastada. É nesse sentido que cabe adentrar nas últimas subseções desta pesquisa, onde serão exibidas as características acerca dos signos que envolvem a atuação inovadora dos tribunais de contas, com o intuito de apontar, ao final, se é possível afirmar se tal atuação está ou não em consonância com o nosso sistema jurídico.

4.2 Papel inovador dos Tribunais de Contas: modo de atuação consonante com a permissão jurídica, sob à luz da Hermenêutica Constitucional

A área de pessoal, como uma seção de recursos humanos que é, seja ela pública ou privada, está inserida em um campo que revela matizes junto a distintas formas de perceber e considerar o ser humano. Pessoas das mais diferentes culturas, estratos sociais e histórias de vida se inter-relacionam, com a meta de, ao final, produzirem algum tipo de decisão ou de objeto — seja ele tangível ou não—, cujo valor agregado será colocado à disposição de uma pessoa, empresa, órgão ou entidade, as quais, por conseguinte, irão de alguma forma vender ou entregar a criação resultante da soma de mão de obra e capital

[956] Mais informações acerca da atuação em folhas de pagamento por parte do Tribunal de Contas da União podem ser acessadas em sua página eletrônica, mediante o seguinte sítio eletrônico: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-analisa-gestao-das-folhas-de-pagamento-de-orgaos-federais.htm>.

para uma clientela. Naturalmente, considerando o trabalho como forma contemporânea de sustento vital, ele deverá ser remunerado, por ter apresentado como resultado a concretização daquele produto ou objeto, agora colocado à disposição de seus detentores.

No âmbito do serviço público, os recursos humanos são remunerados em consonância com regras estatutárias, nos termos da CF/1988 — até mesmo aqueles agentes que se submetem à Consolidação das Leis do Trabalho devem observar algum tipo de norma diferenciada [a exemplo do ingresso no quadro de carreiras de empresa estatal mediante a realização de concurso público], quando então prestam labor para as empresas públicas—. E esses atos de ingresso na Administração Pública mediante concurso ou, futuramente, atos que advirão desse ingresso inicial, como a aposentadoria, reforma e pensão, terão a sua legalidade apreciada, para fins de registro, pelos tribunais de contas, conforme atribuição constitucional disposta no art. 71, inciso III, da CF/1988, dispositivo já abordado por vezes nesse trabalho; porém, agora, terá sobre ele um novo olhar.

Inicialmente, caberá apreciar signos que estão presentes na Constituição Federal, acerca desta festeja atribuição das cortes de contas, no sentido de encontrar caminho que possa apontar porque razão questiona-se tanto a antiga atuação do controle com base no sentido literal da norma ou, ao menos, a declarada interpretação mais ortodoxa da lei, com o desejo mediato ou imediato de menos expor a Administração Pública, em possível prejuízo da concretização dos direitos fundamentais do cidadão, ou, em nosso caso, do próprio servidor público.

Por último, adquirida a consciência do alcance desses signos, no que interessa aos fins desta pesquisa, e, ainda, após deter anteriormente o arcabouço inicial no que diz respeito aos princípios que versam acerca da atuação das cortes de contas, defronta-se por último com o objetivo final desse trabalho, no que concerne à atuação cada vez mais constante do controle externo por parte dos tribunais de contas. Estes, cada vez mais, vêm afastando a interpretação da lei dirigida apenas ao seu sentido estrito ou de um modo enviesado e ortodoxo, cujas normas assim interpretadas podem estar desconexas perante valores atualizados e dinâmicos da sociedade; esses valores, contemporaneamente, diante da revolução tecnológica que presenciamos, não admitem grau de fossilização.

Por outras vezes, já foi dito aqui que não se pretende firmar se esse modo distinto de atuar vem sendo utilizado pelos tribunais de contas, haja vista que, como é bem sabido, tal atuação é normalmente veiculada. O que se pretende concluir, ao fim da pesquisa, em captura aos signos constitucionais, é se essa atuação inovadora dos tribunais de contas é desejada como regra ou se deve ela ser adotada apenas extraordinariamente, no que diz respeito aos atos da Administração que envolvem pagamentos de vencimentos e de proventos aos servidores públicos, principalmente no que diz respeito à apreciação da legalidade, para fins de registro, dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão dos agentes públicos, conforme prescrito no art. 71, inciso III, da CF/1988.

4.2.1 O processo de linguagem constitucional como elemento de decisão referente a atos de concessão e de inativação no serviço público

A princípio, é preciso dizer acerca do que essa subseção irá tratar: será feita uma análise de signos específicos da CF/1988, mais precisamente acerca daqueles que estão relacionados à fiscalização da despesa de pessoal, principalmente quanto aos então insculpidos no art. 71, da CF/1988. Assim, sobre semiótica jurídica, o conceito que mais se aproximará ao que aqui será laborado é aquele que a indica como um campo de observação, pretendendo analisar as alterações de significados de palavras utilizadas pelo direito[957].

Ademais, tão igualmente relevante àquela inspeção da palavra e a subsequente proposição de alguma alteração em um significado específico, em face de uma modificação de valores da CF/1988, é também verificar o alcance do mencionado signo a ser estudado. Qualquer coisa pode ser signo, de acordo com a sua qualidade, sua existência e até mesmo em face de um caráter de lei; no entanto, quanto à qualidade do signo, é relevante considerar que ela se vincula ao poder de sugestão que ele tem[958]. E aqui, toma-se como avaliação inicial a expressão denominada de "registro", então disposta no art. 71, inciso III, da CF/1988, em face de que, em outra oportunidade, os

---

[957] SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 933.

[958] SANTAELLA, Lucia. **Semiótica Aplicada.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005, p. 12.

signos “apreciação” e “legalidade” já foram abordados nessa pesquisa, embora com um enfoque distinto, o que não impede, nesse momento, tecer em seguida considerações adicionais acerca deles.

Novamente, é preciso esforçar-se para compreender o que a CF/1988 desejava quando colocou a expressão “para fins de registro”, acerca da apreciação da legalidade dos atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão dos atos de pessoal dos servidores públicos. Inicialmente, destaca-se que a compreensão perpassa pela “geografia” da norma, porque o citado art. 71, inciso III, da CF/1988 está dentro das competências dos tribunais de contas, em auxílio ao titular do controle externo, qual seja, o Poder Legislativo. Ressalte-se, também, que a compreensão está dentro do campo do sentido, que refaz o próprio juízo de um completo enunciado[959]. Todavia, ao perseguir o sentido das coisas, o intérprete precisa ir para além da linha do horizonte de sua visão e de seus sentidos, que se consubstanciam em seu destino imediato, horizontes esses que limitam o campo de sua compreensão[960]. Nessa linha, e relevante assim advertir que esse “auxílio”, exatamente por constar da Constituição Federal, não está no sentido de fazer com que os tribunais de contas sejam órgãos subordinados ao Poder Legislativo, mas sim para defender o controle do gasto da Administração Pública, como um verdadeiro braço técnico de fiscalização da despesa, considerando que, distintamente do Poder Judiciário, que normalmente age de ofício, os tribunais de contas atuam por sua “própria razão de ser[961]”.

Tomando então o conceito do signo de “registro”, nota-se que ele é o “ato ou o efeito de transcrever fatos, títulos, documentos etc.[962].” Nessa esteira, pode-se concluir que o desejado efeito do signo constitucional “registro”, como acima mencionado, vincula-se a uma competência técnica dos tribunais de contas. Embora essa informação possa

---

959 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p. 263.

960 Nietzsche apresenta o seu entendimento sobre o horizonte de compreensão dos indivíduos, que é o seu destino imediato, sendo que em volta de cada ser há um círculo concêntrico de seu conhecimento, e é mediante ele que realiza a medição do mundo. Wayne Morrison. **Filosofia do Direito. Dos gregos ao pós-modernismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 347.

961 GRACIOSA, José Gomes. **Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes.** *In:* Revista Técnica dos Tribunais de Contas — RTTC. ano 1, nº 0, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010p. 49.

962 SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 882.

parecer de certa forma simplória, em face de sua consequência lógica, extraída de um comum silogismo, é preciso destacar que essa atribuição foi conferida pelo legislador constitucional aos tribunais de contas, e não à Administração Pública, em sentido estrito.

De tudo até aqui dito acerca desse signo, considera-se esse registro voltado para o desejo de dar certa definitividade ao ato registrado. Esse é o ato que então confere segurança jurídica ao servidor ou ao seu beneficiário, no que diz respeito a vencimentos e/ou proventos oriundos do serviço público, quanto a sua admissão ou à concessão de aposentadoria, reforma e pensão. O mencionado juízo é extraído de jurisprudência do STF[963], o qual indica que a apreciação da legalidade para fins de registro dos atos de aposentadoria, reforma e pensão no serviço público é um ato complexo[964], não incidindo sobre ele a decadência administrativa disposta no art. 54, da Lei 9.784/1999, haja vista que o ato somente se aperfeiçoa após o seu respectivo registro por parte dos tribunais de contas.

O fato de a CF/1988 buscar dar certa definitividade a este ato, mediante o supracitado registro, suscita então contornos relevantes sob à luz de seu aspecto jurídico. Como dito aqui em outras oportunidades, o processo de controle externo, ainda que deva observar princípios comuns do Direito Processual, é dotado de regras próprias, conforme se extrai do tão veiculado princípio da independência das instâncias[965]. Nesse rumo, a ampla defesa e o contraditório, no âmbito dos processos de controle externo nos tribunais

---

963 Observe, entre outros, o entendimento esposado no MS 36869 AgR, de relatoria do Ministro Luiz Fux, julgado em 22/5/2020 e publicado em 18/6/2020, de cuja ementa traz o seguinte excerto: "4. Descabe acolher a alegação de ocorrência da decadência prevista no art. 54 da Lei 9.784/1999, máxime do firme entendimento desta Corte de que não se opera a decadência no período entre a emanação de ato administrativo concessivo de aposentadoria e o julgamento de sua legalidade e de seu registro pela Corte de Contas. Precedentes. 5. Devido à complexidade jurídica do ato administrativo concessivo de aposentadoria, o seu aperfeiçoamento ocorre somente após apreciação pelo TCU. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 36.869.** Relator: Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 18 de jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br >. Acesso em: 15 nov. 2020.

964 Conforme alerta Sandra Julien Miranda, deve-se observar no Brasil, no que diz respeito aos atos complexos, o paralelismo das formas, para fins de anulação do ato, não podendo ser feito por apenas um dos órgãos que manifestou a sua vontade, quando de sua criação. MIRANDA, Sandra Julien. **Do Ato Administrativo Complexo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998, p. 95.

965 Nesse sentido, o acordo de não persecução penal e cível, então firmado com o Ministério Público Federal e homologado pelo Poder Judiciário, não afasta a jurisdição do TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.886/2022-TCU-Primeira Câmara**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 24 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

de contas, devem ser rigorosamente observados, assim como em qualquer outro processo. Menciona-se nesses moldes o art. 234, § 3º, do Regimento Interno do TCU, dispositivo que prescreve o dever de esta corte de contas observar a ampla defesa aos denunciados junto ao controle externo. No que envolve a apreciação destes atos para fins de registro, diante de várias normas constitucionais e infralegais, bem como de outros tantos distintos paradigmas, dificilmente não haverá algum tipo de regra que ao menos tangencie o problema. Dessa forma, em casos de grande dificuldade, que abrangem um número maior de interessados, vários argumentos serão carreados ao auditório. Qualquer opinião das partes poderá influenciar as ações. À opinião que motiva a ação não basta a objetividade, é preciso que nela haja imparcialidade, que pode ser obtida quando esta opinião é retirada de alguém também pertencente aos grupos abrangidos, mas que não tenha tomado parte de nenhum deles[966]. Tem-se em mente que esta observação não afasta a necessidade de se ter a pré-compreensão sobre o tema, mas pode minimizar os problemas advindos do princípio da fundamentação suficiente, principalmente quanto à necessidade de sempre se procurar pelas fundamentações para as concepções do conjunto de enunciados inicial, com perigo de "um regresso ao infinito[967]".

Faz-se necessário ressaltar que uma mesma situação jurídica que envolva a apreciação para fins de registro da legalidade de atos de pessoal por parte dos tribunais de contas poderá resultar em decisões conflitantes, haja vista que, normalmente, os tribunais de contas são divididos em câmaras, as quais podem divergir-se entre si. Esses atos envolvem peculiaridades e detalhes que dão origem a debates jurídicos complexos, a exemplo da possibilidade de excluir parcelas de proventos de servidores inativos, mesmo após já passados mais de cinco anos após o registro do ato de aposentadoria, reforma e pensão. Cada evento possui características intrínsecas. No caso apresentado, solução

---

966 PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 67.

967 Essa concepção foi relatada por Hans Albert, denominada de trilema de Münchhausen, problema que advém da procura pela "fundamentação por tudo", pelo qual o intérprete terá de escolher entre: a) o "regresso ao infinito", consistente na busca indefinida de fundamentação; b) um círculo lógico na dedução, ao se retomar o processo de fundamentação com base em enunciados já tomados anteriormente, e c) uma interrupção do procedimento em um determinado momento, haja vista que tanto o regresso ao infinito e o círculo lógico na dedução irão se apresentar inaceitáveis em um determinado momento. ALBERT, Hans. **Tratado da Razão Crítica.** Tradução de Idalina Azevedo da Silva, Erika Gudde e Maria José P. Monteiro. Traduzido do original alemão: Traktat über Kritische Vernunft, 1969. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1976, p. 25-26.

possível é distinguir o próprio direito de incorporar uma determinada parcela, por exemplo, um adicional de tempo de serviço, com a possibilidade de corrigir o cálculo dessa vantagem, sendo que, esta última, julga-se possível tal correção, pelo fato de se tratar de cálculos de pagamentos mensais ilícitos, que se renovam mês a mês, ou seja, uma verdadeira prestação de trato sucessivo, cuja possibilidade de correção ressurge todo mês[968].

O mencionado caso concreto foi apenas carreado aqui como um modelo para ilustrar a possibilidade de decisões distintas — isso, porque outros podem entender, no caso acima, que teria incorrido na decadência para a administração corrigir os proventos, o que impossibilitaria tal ajuste nos valores—; desse modo, não se pretende neste trabalho aprofundar em questões de dificuldades sobrepostas de direito intertemporal. No entanto, interessa dispor acerca de como ter maior segurança na interpretação escolhida para o caso concreto? Um primeiro aspecto importante de se levantar aqui é que não há, para o caso apresentado no parágrafo anterior, solução de pronto na norma. Tanto é que, na situação fática apresentada, o TCU precisou construir juízo nesse sentido, utilizando-se também de precedentes do Poder Judiciário. Argumentação jurídica com base no "intuicionismo[969]" não seria suficiente diante de um auditório que, possivelmente, estará repleto de especialistas.

É preciso então que o intérprete fundamente a sua decisão em pilares jurídicos mais sólidos do que aqueles utilizados com fundamento apenas no intuicionismo. A interpretação para além do texto frio da norma requer habilidades para bem manusear os princípios do Direito que necessitam ser sopesados no caso concreto. E, mais uma vez, como se está diante de regras que são colocados em jogo no campo do Direito Administrativo ou Previdenciário, nada mais intuitivo do que buscar extrair da norma uma

---

[968] Nesse sentido, o Acórdão 2.378/2022-TCU-Plenário firmou entendimento que a vinculação das unidades jurisdicionadas, em face de sentenças judiciais sobre relações jurídicas de trato sucessivo, atua *rebus sic stantibus*, ou seja, o cumprimento das determinações, nos termos contratuais originários, depende da inalterabilidade da situação de fato. **Acórdão 2.378/2022-TCU-Plenário**. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 out. 2022.

[969] Para Alexy, expressões como "bom" e "deveria" são expressões não empíricas, sendo que uma evidência baseada em argumentos do "intuicionismo" provocaria reações diferentes nas pessoas, diante das mesmas evidências, sendo que tal teoria falha ao tentar atribuir o que é correto ou incorreto. ALEXY, Robert. **Teoria da argumentação jurídica.** Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda, 2001, p. 48-49.

interpretação que privilegia o interesse público, ainda que este seja, como quer alguns, fundado em prescrições constitucionais e legais, em vez de um princípio de preferência[970]. Mas acerca de qual aspecto conceitual de interesse público deve-se percorrer? Será que aqui o interesse público tem o condão de alcançar o interesse social, mediante "o bem comum da coletividade administrada[971]"? Até esse momento, recortes e estudos pontuais acerca do interesse público já foram apresentados, oportunidade em que se destacou a sua eventual "supremacia", como um verdadeiro direito da Administração, ou até mesmo como um dever, agora tomado no sentido de apropriar suposta "indisponibilidade".

Por evidente, não se pretende reabrir a discussão sobre o largo alcance dos signos que envolvem o interesse público, a exemplo de se buscar conceituar nesse instante o que venha a ser "bem comum" ou "coletividade administrada". Esse conceito, lecionado pela doutrina de Hely Lopes, e tão criticado por diversos de seus pares, parece ser, a bem da verdade, apenas uma consequência do que venha a ser interesse público. A solução, mais uma vez, parece ser óbvia: sob o viés do neoconstitucionalismo, o interesse público, para o Direito Administrativo, é aquele dirigido a operacionalizar este campo epistemológico, dando conteúdo ao Princípio da Supremacia do Interesse Público, focado agora na concretização de valores jurídicos fundamentais[972], valores que, via de regra, estão dispostos na Constituição, ou dela são extraídos e, ainda diante de todas as críticas acerca deste princípio já aqui carreadas, uma teoria da interpretação constitucional deve considerar métodos voltados para o atendimento do interesse público[973]. A violação de valores postos na Constituição é plenamente rechaçada pela doutrina e pela

---

[970] Humberto Ávila, em seu trabalho, apresenta fundamentação de decisões judiciais que não tratam diretamente da existência ou não de um Princípio da Supremacia do Interesse Público, mas demonstram ser necessário que qualquer intervenção estatal tenha previsão normativa, tornando o "interesse público" carente de significado autônomo. Humberto Ávila. ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular".** *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 198-199.

[971] MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 736.

[972] JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de interesse público e a "personalização" do Direito Administrativo.** Revista Trimestral de Direito Público, n. 26, São Paulo: Malheiros, p. 130.

[973] Peter Häberle preconiza que a interpretação constitucional, como teoria, deve então contemplar, entre outros, métodos de interpretação volvidos para o atendimento do interesse público e do bem-estar geral. HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição.** Tradução: Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997, p. 12.

jurisprudência, conduzindo ao ponto de o STF pronunciar-se no sentido de que atos flagrantemente inconstitucionais podem ser anulados a qualquer tempo, a exemplo da investidura em cargo público, sem submissão a concurso[974].

Socorrer-se aos preceitos e valores constitucionais, principalmente nos casos em que o texto da lei não pode desvelar imediatamente a solução do caso concreto, reforça a importância que o texto da Constituição tem para o intérprete. Pode-se inferir que a efetivação de direitos fundamentais, a exemplo da dignidade da pessoa humana, tem o condão de atingir um fim que seja próximo do "bem comum da coletividade administrada", este se considerado conceitualmente adjunto à ideia de pacificação social e concretização de direitos fundamentais, e não como um "sentido vago e plurissignificativo[975]", a permitir que o caso concreto pudesse oferecer inúmeras soluções jurídicas, e não aquela que melhor resolva a situação fática — a solução ótima que o caso requer[976]—, em consonância com o desejo de pacificação social, estabelecendo, como ensina Alexy, limites para a decisão estatal[977].

Todavia, os casos concretos de maior complexidade podem — e normalmente assim se fazem—, estar impregnados de nuanças que envolvem mais de um direito fundamental em disputa, dando origem à necessidade de aperfeiçoamento dos pressupostos argumentativos, haja vista que a busca por uma validez absoluta se cerca da necessidade de se contrapor com oposições novas[978]. Nos casos que envolvem larga argumentação

---

974 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 28.279/DF.** Relatora: Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 29 de abr. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3766866>. Acesso em: 11 mar. 2022.

975 DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 152.

976 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 36.

977 "Solução ótima" que o caso requer, não necessariamente significa a solução última ou única, mas sim a utilização de princípios como "mandados de otimização". Há casos que as sentenças demonstram que a ponderação pode estabelecer limites para a atuação estatal, em contraponto às objeções de Habermas, e, sendo assim, Alexy preconiza ter afastado o argumento de que a ponderação admitiria qualquer tipo de decisão, por carência de medidas racionais. ALEXY, Robert. **Epílogo a la teoria de los derechos fundamentales.** Revista Española de Derecho Constitucional. Ano 22, num 66, septiembre-diciembre, 2002, p. 37.

978 Habermas alerta que a importância operativa dos participantes torna-se observável junto à função crítica a ser satisfeita, qual seja, a exigência de uma validez absoluta justificada diante de fóruns de público cada vez mais amplos e competentes. HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada.** Tradução: Lucia Aragão. Revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002, p. 70.

em atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos, as situações de conflitos entre direitos fundamentais restam mais evidentes, ainda que isso venha a ser revelado de modo indireto. Determinado regulamento, por exemplo, pode conceder indevidamente um direito remuneratório a servidores ativos e inativos, não permitido em lei — sabe-se que alguns defendem que, sem lei, não haveria espaço para regulamentos, e, ainda que haja lei, seria tormentoso definir os limites de liberdade desse mesmo regulamento[979]—. Esses casos requerem atenção máxima dos agentes responsáveis por trabalharem de alguma forma no controle externo da despesa pública, haja vista que após a produção de efeitos remuneratórios por parte dessas normas, dificilmente as quantias já pagas seriam restituídas aos cofres públicos, em face da natureza alimentícia que nutre essas verbas.

A ideia de validez absoluta de Habermas, mediante um postulado de universalização, entrelaçando moral e direito, expõe-se a críticas, principalmente quanto às consequências de aceitação por parte de cada indivíduo, sem coercitividade, de uma observância coletiva da norma[980]. Desse modo, é preciso considerar que uma decisão administrativa de determinada autoridade competente para tanto, que, pelas mais diversas razões, beneficie ilicitamente determinado conjunto de agentes públicos, irá retirar recursos que poderiam ser infligidos ou em ações governamentais coordenadas ou em políticas públicas bem desenhadas, tornando a governabilidade menos eficiente e a sua legitimidade junto à coletividade questionável. Por isso, depreende-se que a concretização de direitos fundamentais não se coaduna com a concretização de interesses desprovidos de fins públicos daqueles que detêm o poder. Aqui reside então outro desafio imposto ao controle político da despesa pública, bem lecionado por aqueles apregoadores de que a "meta última dos políticos é se apoderar do aparelho do Estado através do processo eleitoral[981]", conforme modelo elaborado por Anthony Downs.

---

979 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Ato administrativo e direitos dos administrados**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981, p. 96.

980 WELLMER, Albrecht. **Ética y diálogo: elementos del juicio moral em Kant y em la ética del discurso.** Prólogo de María Pía Lara. Traduccíon y glosario de Fabio Morales. Barcelona: Anthropos, 1994, p. 81.

981 BORGES, André. **Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 53, n. 53, 2010, p. 161.

É fato que todos esses detalhes fáticos e jurídicos, então plenamente inseridos no registro dos atos de pessoal, devem ser considerados durante a análise nas unidades técnicas dos tribunais de contas, para melhor subsidiar as decisões dos órgãos das cortes de controle externo. E, assim, os signos que estão na Constituição Federal são os elementos iniciais para despertar no intérprete a capacidade de acessar o seu arcabouço de conhecimento preconcebido sobre o assunto. O art. 71, inciso III, da CF/1988 não pode ser lido sozinho, de modo isolado em seu próprio texto. É de se notar que este dispositivo está inserido em um conjunto mais amplo de fiscalização dos tribunais de contas, conforme dispõe o art. 70, da CF/1988. Este último dispositivo prescreve que o controle externo tem como missão uma fiscalização dirigida para a observação dos aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e suas respectivas entidades. Todos esses signos, analisados em conjunto, fornecem um verdadeiro ideal significante de que na mencionada fiscalização deve ser observado um preceito básico: economia de recursos públicos, como um verdadeiro valor do útil. Este valor "útil" está relacionado aos bens que podem ser utilizados para satisfazer os desejos humanos, no entanto, cabe ressaltar que há defesa no sentido de que o útil só pode ser tomado na medida em que está em consonância com deveres fundamentais da existência[982].

Toda essa técnica apresentada não pretende fazer da análise sugerida como amparo de verdadeiras presunções jurídicas absolutas — haja vista que podem conduzir o intérprete a incorrer no erro de ser induzido pelo Direito, ao dizer que algo é verdadeiro, mesmo que o mundo da vida diga que não seja[983]—. Ademais, a análise da fiscalização de despesa de pessoal credita-se não somente a um enfoque econômico — ainda que a avaliação econômica da despesa tenha pleno amparo jurídico—, mas, também, deve ponderar valores que são, como se viu, dirigidos à concretização de direitos fundamentais, buscando ir ao encontro do conceito contemporâneo de interesse público. Porém, em um outro canto do processo administrativo ou de controle externo, encontra-se o Estado como interessado, primeiro responsável por utilizar recursos financeiros em políticas públicas dirigidas a todos os seus cidadãos — e, por óbvio, não somente aos seus servidores —;

---

[982] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 235.
[983] CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 62-63.

assim, não se deve imaginar que tais direitos fundamentais sejam apenas aqueles pensados nos agentes públicos que labutam para a Administração, até mesmo porque os interesses destes, como estão vinculados ao funcionamento da máquina pública, podem ser considerados interesses secundários, os quais, normalmente, só devem ser perquiridos pelo Estado se coincidirem com o interesse primário[984].

Todos esses signos textuais e normativos que representam o mundo fático, além de outros não mencionados, compõem o conjunto de elementos que irão requerer do intérprete a busca por soluções — iniciando-se com sua pré-compreensão acerca do "mundo circundante", imposto pelos padrões sociais, e, posteriormente, elevar-se acima dele, para então rechaçar coerções indesejadas[985]—, formando uma norma coesa para o caso concreto, que, por vezes, estará muito além de um juízo que se firme estritamente no texto legal. Inúmeros princípios constitucionais e normas infralegais devem ser compulsadas, em conjunto com a oitiva das partes interessadas, para só então se chegar a uma conclusão jurídica justa de um caso, considerando todos os aspectos do servidor administrado e também dos interesses públicos — com enfoque na dignidade da pessoa humana—, então tutelados pelo Estado. Nessa esteira, ainda que a norma produzida para o caso concreto pelos tribunais de contas tenha sido originada do signo "apreciação da legalidade" dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, julga-se que, para a presente situação, há alternância contemporânea da palavra "legalidade", não podendo ele ser agora tomado em seu sentido estrito. Considerando que existia na Administração Pública — ou, talvez, mesmo que em parte, ainda exista—, um apelo por procurar decisões tomadas com base apenas na literalidade do texto legal, julga-se ter ocorrido verdadeira mutação jurídica do termo "legalidade", para então abranger não só o texto normativo, mas também a "juridicidade", no que diz respeito ao disposto no art. 71, inciso III, da CF/1988.

Dworkin relata ter simpatia pela ideia daqueles que consideram que a democracia não é o todo, sendo que os direitos individuais, caso emparedados, merecem então ser

---

984 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Grandes Temas de Direito Administrativo.** São Paulo Malheiros, 2009, p. 173.

985 GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método. Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p. 644.

protegidos, não existindo um verdadeiro contraste entre democracia e outros valores, mas entre métodos elitistas e democráticos de decidir em face de outros valores a reconhecer[986]. Cabe salientar que há aqueles que defendem que esse argumento de Dworkin seria então contraditório, principalmente pelo fato de relativizar a relevância da decisão majoritária, originada do parlamento mediante a elaboração legislativa, entregando a decisão ao Poder Judiciário, cujos membros nem mesmo são democraticamente eleitos[987]. Nessa esteira, se há críticas junto a essa atuação por parte do Poder Judiciário, poderia então ser temerário que a administração e/ou o controle externo façam esse ajuste democrático, em nome da proteção de direitos individuais?

Socorre-se novamente ao interesse público, para jogar luz ao embate. Conforme ensinado pelo professor Luís Roberto Barroso, a mutação constitucional também é impressa não só pelo Poder Judiciário, mas também pela Administração Pública[988], como se pode observar do que consta do art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, ao prescrever que a interpretação da norma administrativa deve ser aquela que melhor garanta o fim público, sobre o qual, mirando a concretização de direitos fundamentais e a proteção da dignidade da pessoa humana, caberá ao intérprete administrativo, ao notar a mudança de valor do signo constitucional, proceder a sua devida adequação, tratamento que merece o signo "legalidade", nos termos já expostos. E, assim, em face dessas apreciações para além do texto legal, por parte dos órgãos de fiscalização e controle externo da despesa pública, dá-se aqui o nome de atuação inovadora dos tribunais de contas, restando agora, como parte final da pesquisa, identificar a existência de uma proposta jurídica adequada, que tenha o condão de chancelar essa mencionada atuação, com o devido socorro à hermenêutica constitucional.

---

986 DWORKIN, Ronald. **Equality, Democracy, and Constitution.** *In:* Alberta Law Review, n. XXVIII, 1989-1990, p. 326-327.

987 AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Ronald Dworkin e a sua contradição majoritária**. *In:* Consultor Jurídico (https://www.conjur.com.br), 23 de fevereiro de 2014, ISBN: 1809-2829, p. 2.

988 BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 145.

4.2.2 Utilização de posicionamento inovador nos Tribunais de Contas: limite hermenêutico-constitucional acerca da segurança jurídica

O evento inafastável para o intérprete da lei é que a situação fática será apresentada para ele e, na apreciação da legalidade, para fins de registro, de atos de admissão, aposentadoria, reforma e pensão, aquele responsável pela análise da licitude do caso concreto irá se defrontar com diversos elementos que compõem o mencionado ato, a exemplo de averbações de tempo de serviço/contribuição, parcelas incorporadas em razão de leis anteriores que permitiram o acesso a esse direito, preenchimento de regras de aposentadoria voluntária, compulsória ou especial, etc. Tem-se como ponto de origem para o intérprete, a pré-compreensão assimilada dos fatos apresentados e o texto da norma, ou, mais precisamente, a lei e a própria constituição — essa, há muito, já considerada a "lei das leis", detentora do degrau mais alto da pirâmide mandamental[989]— . No entanto, é preciso indicar a recorrente possibilidade de aplicação de normas gerais em casos particulares[990], caso a pré-compreensão domine em excesso o processo de interpretação. Nesse sentido, relevante, de início, já trazer a distinção entre o "âmbito da norma" e "normatividade", sendo que o âmbito da norma sugere um elemento "co-constitutivo da prescrição" e, de outra banda, a normatividade, veiculada mediante a tradição, resulta de informações extralinguísticas associadas a um ordenamento constitucional, que não podem ser simplesmente fixadas no texto da norma[991].

Embora o fenômeno da fluidez dos valores em uma sociedade seja cada vez mais presente, com impacto direto em cada indivíduo do corpo social, percebe-se que o texto da lei continua, por vezes, inalterado por anos. Todavia, isso não implica imediatamente no fato de que os signos constantes do texto da norma devam ser interpretados sempre como foram no passado, em contraponto ao que defende a corrente interpretativista[992];

---

[989] CRETELLA JÚNIOR, José. **Valor jurídico da portaria.** Rio de Janeiro: Revista de direito administrativo. V. 117, jul./set. 1974, p. 447.

[990] Kelsen chama à atenção para o fato de que todas as normas gerais de um sistema social empírico apenas podem prescrever determinadas condutas em condições muito específicas. KELSEN, Hans. **Teoria Pura Del Derecho.** Traducción de la segunda edición en alemán, por ROBERTO J. VERNENGO. 2ª reimpressión. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1982, p. 116.

[991] MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 38.

[992] A corrente interpretativista assegura posição conservadora, ao advogar que os juízes, quando interpretam a Constituição, limitam-se a identificar os preceitos expressos ou inequivocamente implícitos; já a

isso porque, segundo indicado no sentido de "normatividade" acima disposto, o valor inicial daquele signo pode encontrar-se transmutado, dando origem a um novo significante. De outra banda, é preciso mencionar também o valor da lei e, por conseguinte, do seu respectivo texto. A doutrina, em parte, entende que toda lei teve a intenção de imprimir um conteúdo justo quanto àquilo que foi disposto, haja vista que a sua própria origem faz pressupor o cumprimento de seu fim moral ao ter encerrado interesses contrapostos existentes, oferecendo segurança jurídica ao sistema[993].

Nesse sentido, os tribunais de contas são chamados a decidir para além de uma interpretação da norma administrativa anterior, que, por vezes, prestigiava uma interpretação literal da lei ou, ainda, por ter nascido no âmbito da Administração Pública, defende, a bem da verdade, um interesse do aparato estatal, ou seja, o chamado interesse público secundário, o qual, para alguns, nem mesmo seria interesse público, considerando que ele tutela somente conveniências circunstanciais, desafetas ao Direito[994].

No entanto, no campo da Administração Pública, notam-se dificuldades operacionais latentes, não apenas para apreender os valores que estão se modificando na coletividade e trazê-los junto a uma nova interpretação da norma, mas também para torná-los possíveis de provocar mudanças no mundo real, mediante alteração da norma para o caso concreto. O primeiro deles é quanto ao Princípio da Legalidade, então insculpido na CF/1988 como princípio prescrito por ela a ser observado por toda a Administração Pública, conforme o seu art. 37, *caput*. Uma das soluções já apresentada nesta pesquisa é transmutá-lo para considerar que o signo "legalidade" pode ser compreendido para também abraçar a "juridicidade", rumo a um caminho mais abrangente dentro do sistema jurídico. É viável assim proceder na prática administrativa, ainda que tal procedimento encontre dificuldades no exercício diário de decidir por parte da autoridade competente para tanto, barreiras essas que, desde esse momento, é

---

corrente não interpretativista presa por uma interpretação voltada à concretização dos direitos protegidos pelo texto constitucional. FERNANDES, Bernardo Gonçalves Alfredo. **A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo.** *In:* XX Congresso Nacional do Conpedi, 2012, Uberlândia — MG. Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi, p.

993 RADBRUCH, Gustav. **Introducción a la ciência del derecho.** Traducción de: Luis Recasens Siches. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez Calle de Preciados, 1930, p. 32.

994 JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de interesse público e a "personalização" do Direito Administrativo**. Revista Trimestral de Direito Público, n. 26, São Paulo: Malheiros, p. 118.

preciso alertar que se pretende então desconsiderá-las, para assim avançar na análise. A possibilidade jurídica de fazer algo não infere, de fato, que isso realmente será concretizado. Por isso que, ao se considerar a possibilidade de significância aberta da compreensão de mundo — o que faz com que este mundo compreendido já se interprete[995]—, os tribunais de contas, ao decidir, podem se colocar em proximidade do gestor, oferecendo decisões que verdadeiramente contribuam para todo o sistema jurídico, e não apenas para uma das partes.

É preciso compreender, no entanto, até que ponto essa contribuição pode ser realmente colaborativa e auxiliada pela hermenêutica — esta como uma capacidade envolta em acesso crescente a degraus de domínio de uma expressão linguística natural, com o objetivo de tornar uma linguagem perturbada em inteligível[996]. Nessa linha, uma contribuição argumentativa, para Habermas, para se tornar de validez universal "U", deve então ultrapassar determinada cultura, carecendo de ser comprovada de forma pragmático-transcendental de pressupostos universais, então necessários para a argumentação[997].

No entanto, há quem alerte que a validez universal de um argumento, de molde a aplicá-lo generalizadamente, pode então implicar em efeitos secundários indesejáveis, haja vista que as condições necessárias para o aplicar podem não estar presentes no caso concreto[998]. As cortes de contas, devido principalmente as suas atribuições constitucionais, estão — ou pelo menos deveriam estar—, próximas do gestor e da autoridade competente para decidir, podendo assim contribuírem como solução do caso concreto ao entregarem um argumento mais escorreito juridicamente. Desse modo, ao

---

995 HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015, p. 204-205.

996 HABERMAS, Jürgen. **Dialética e Hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1987, p. 26.

997 HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Tradução: de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 143.

998 Albrecht Wellmer, ao criticar o postulado "U" de Habermas, alerta que as consequências e os efeitos secundários de um argumento universal para cada indivíduo podem prejudicar mais as vítimas que os algozes de sua aplicação generalizada. Nesse sentido, seria necessário produzir normas mais complexas e com certas restrições, desde que conhecidas as condições dadas, para então alcançar decisões corretas. WELLMER, Albrecht. **Ética y diálogo: elementos del juicio moral em Kant y em la ética del discurso.** Prólogo de María Pía Lara. Traduccíon y glosario de Fabio Morales. Barcelona: Anthropos, 1994, p. 90-91.

deliberarem, não só aquele que lida com as decisões em última instância — a exemplo daquelas emitidas no Poder Judiciário—, mas também aqueles que proferem decisões administrativas e de controle externo, são importantes por apresentarem paradigmas sustentáveis ou, ao menos, levantarem questões com grande repercussão no mundo jurídico.

Nesse sentido, deve-se então compreender a dimensão do conceito de facticidade. A relação da decisão no processo de controle externo, principalmente quanto àquela que envolve atos de pessoal, abrange inúmeras características ligadas à historicidade e à cultura. A pré-compreensão pontual do instante em que se vai decidir se faz de enorme relevância para propor algo que seja para além de uma interpretação literal ou engessada da norma. É nesse sentido que a análise de Heidegger, quanto à questão da transcendentalidade do ser e de sua relação com o mundo, é insuficiente para o recorte revelado na pesquisa, sendo que aqui necessita-se de buscar a "compreensão" em projeto de recuperar a "historicidade e a cultura do mundo vivido", na linha do que apontado por Gadamer[999], com o intuito de aprimorar o discurso e o consenso, em direção a um agir comunicativo para o alcance de um objetivo[1000].

A Constituição, como logo pode se perceber, tem então o condão de aprimorar a discussão por apresentar o objetivo maior, orientando toda a interpretação do gestor administrativo, ao lidar com a apreciação de atos de pessoal, em conjunto com a atuação do controle externo, este mediante as características de seu processo legalmente definido em norma própria. Logo, é preciso conciliar esses dois campos de produção da decisão jurídica: a apreensão do mundo existente e a noção já inata desses intérpretes, devendo ambas se fundirem em uma primeira compreensão do problema para, posteriormente, ser confrontada com o teor da Constituição.

Nessa linha, diante das duas formas de compreensão apresentadas por Schleiermacher, sendo a primeira conhecida como divinatória — correspondente, em

---

[999] STEIN, Ernildo. **Gadamer e a consumação da hermenêutica**. *In:* STEIN, Ernildo & STRECK, Lenio (Orgs.). Hermenêutica e epistemologia: 50 anos de Verdade e Método. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 14.

[1000] O agir comunicativo, para Habermas, pressupõe que os atores venham a tratar da harmonização interna de seus planos de ação, buscando um subsequente acordo e negociando as consequências esperadas. HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Tradução: de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 165.

síntese, como uma adivinhação imediata do sentidos —, e, a outra, denominada por ele de compreensão comparativa, extraída de uma compreensão resultante de diversas informações particulares, apoiadas em conhecimentos objetivos, gramaticais e históricos[1001], firma-se com o consenso, ao final da decisão, pela utilização desta compreensão comparativa, haja vista que os dois mundos — o administrativo e o de controle externo—, irão se encontrar para comporem uma decisão jurídica harmônica, elaborada em um processo de integração e discussão.

A missão, ao ser colocada em prática para oferecer um produto ou uma coisa, irá se apresentar entrincheirada; a representação dessa "coisa" não se submete a um simples manejo de seus usos práticos, mas sim deve-se colocar esse objeto sob a perspectiva de diversos ângulos, para que então possa se relacionar com outros objetos, ou seja, o produto oriundo da interpretação não estará isolado no mundo e, provavelmente, provocará reflexos em diversos outros institutos[1002]. A teoria consensual de Habermas apregoa que apenas pode-se considerar como verdadeiras as pretensões qualificadas em um discurso em que há uma situação ideal de fala. No entanto, reside argumento contrário a esse juízo acerca da racionalidade dos consensos, considerando que os participantes do diálogo que ali estão podem então fingir ao outorgarem um consentimento por um temor ou inibição psíquica[1003].

Possível minimizar esses vícios de consentimento ao adotar processos interpretativos, a exemplo do que se extrai do conceito de "pano de fundo do mundo da vida" de Habermas, pelo qual os participantes da comunicação precisam suprir a ausência de entendimento mútuo mediante a compreensão do contexto da situação[1004]. Nesse sentido, ao "mundo da vida" do intérprete jurídico se faz presente a lei e o Direito. Desse modo, ainda que a compreensão comparativa parta de pressupostos objetivos, culturais e históricos, deverá ser ajustada por um diálogo consensual, que não descarte a lei e o Direito.

[1001] CORETH, Emerich. **Questões fundamentais de hermenêutica.** São Paulo: E.P.U/Edusp, 1973, p. 19.
[1002] CASSIRER, Ernst. **Antropología filosófica: introducción a una filosofía de la cultura.** Traducción al español: Eugenio ímaz. México: Fondo de cultura económica, 1967, p. 44.
[1003] WELLMER, Albrecht. **Ética y diálogo: elementos del juicio moral em Kant y em la ética del discurso.** Prólogo de María Pía Lara. Traduccíon y glosario de Fabio Morales. Barcelona: Anthropos, 1994, p. 95-96.
[1004] HABERMAS, Jürgen. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Tradução: de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 167.

Infere-se pelo revelado que a busca por essa interpretação na Administração Pública — então penetrada por uma compreensão comparativa—, é desejável pelo fato de ser mais propensa de produzir ao final uma decisão consensual, principalmente por ter sido submetida tanto ao crivo da Administração e de seu respectivo controle interno, bem como pela avaliação do controle externo exercido pelas cortes de contas, mediante os seus procedimentos então previstos em legislação e norma interna específica. O estreitamento do processo de comunicação aperfeiçoa assim o resultado. Isso, porque o processo de comunicação tem a tendência de aproximar diferentes indivíduos em uma relação recíproca[1005]. Ao abrir a discussão para os diversos agentes envolvidos — cada qual com suas competências —, há chances maiores de se obter a compreensão da totalidade dos fatos — aqui reside a distinção entre compreender e explicar, sendo que nesta busca-se apenas o esclarecimento do fenômeno, mediante as suas relações de antecedente e consequente, enquanto naquele perquire-se envolver o fenômeno em sua totalidade, em direção as suas conexões de sentido[1006].

As ferramentas de tecnologia da informação, distintamente do que se poderia pensar em um primeiro momento, também ajudam a encontrar o melhor processo colaborativo entre as duas mencionadas realidades processuais administrativas. No âmbito do Tribunal de Contas da União, o processo de fiscalização contínua de pagamento é um bom exemplo desse tipo de ferramenta, mediante a qual a unidade técnica do TCU contata diretamente os órgãos e entidades com indícios de irregularidades e ilicitudes, e, em diálogo colaborativo direto com a unidade jurisdicionada, promove a solução tempestiva de boa parte dessas diversas inconsistências, conforme pode-se observar do conteúdo do Acórdão 2.551/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo[1007].

Ao Direito Público e ao Direito Constitucional não cabe mais reduzi-los a uma simples interpretação e concretização do texto da norma, haja vista que, por tal

---

[1005] MEAD, George Herbert. **Mind, self, and society: from the standpoint of a social behaviorist.** University of Chicago Press; 1ª edição, 1967, p. 283.

[1006] REALE, Miguel. **Filosofia do direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

[1007] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.551/2022-TCU-Plenário**. Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

procedimento, não é possível a concretização da norma no Direito Constitucional[1008]. O exemplo mencionado acima sobre a operacionalização da fiscalização contínua de folha de pagamento, então realizada pelo TCU, é, como se verá, um exemplo de colocar a hermenêutica constitucional em favor da práxis administrativa da fiscalização. Por evidente, quando da elaboração da CF/1988, não era possível nem mesmo imaginar quando estariam disponíveis estas ferramentas tecnológicas que surgiram ou se aperfeiçoaram a partir do século XXI. Então, como justificar, do ponto de vista constitucional, a decisão da Unidade Técnica, então chancelada pelo TCU, por realizar a mencionada fiscalização de forma automatizada?

De início, é impraticável deixar de imaginar que, diante de toda a evolução da sociedade, o interesse público não esteja ajustado ao princípio da finalidade, este último voltado à concreção do primeiro[1009]. É fato então que, em uma simples apreensão de um valor lógico, sob à luz do alcance de um resultado, mediante a aplicação escorreita do Princípio da Finalidade — verdadeiro instrumento para se atingir os objetivos do Estado—, tendo este em mãos ferramentas que são úteis, ágeis e seguras para a fiscalização automatizada da despesa pública, seria um verdadeiro contrassenso deixar de utilizar esses utensílios oriundos da tecnologia da informação em benefício do controle externo, ainda que o direito positivo não pudesse oferecer uma resposta jurídica imediata a autorizar esse procedimento.

Todavia, não é esse o caso que se apresenta de uma interpretação do texto constitucional, no que diz respeito a este tema, em consonância com o Princípio da Juridicidade. Haja vista que a hermenêutica está associada à busca por compreender o autor de uma maneira melhor do que ele mesmo se compreendeu, em uma tentativa de apreensão de um conhecimento pelo esforço por adquirir um juízo que se pretende universal[1010], é preciso verificar se o texto constitucional — adotado agora com verdadeira força normativa, em superação ao modelo anterior, que atribuía a ele um sentido apenas

---

[1008] MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 33-34.

[1009] DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019, p. 87.

[1010] DILTHEY, Wilhelm. **Origens da hermenêutica**. *In:* Textos de Hermenêutica. Rui Magalhães (Org.). Porto: Rés-Editora, 1984, p. 164-165.

essencialmente político e que vigorou na Europa até meados do século XIX[1011]—, já oferecia amparo jurídico para o procedimento automatizado, então adotado pela Unidade Técnica do TCU. É bom recordar que há críticas doutrinárias acerca da suposta concentração no Poder Judiciário das funções jurisdicional e de proteção à Constituição, levando, como quer alguns, a uma eventual "crise institucional"[1012]. Nesse sentido, acredita-se que os tribunais de contas podem ser agentes capazes de atenuar desafios levados ao Poder Judiciário, e as ferramentas tecnológicas contribuem para tanto.

O primeiro aspecto que claramente se apresenta quanto à questão levantada, no sentido de uma possível superação da ausência de norma produzida pelo Poder Legislativo, a regulamentar questão técnica acerca das atribuições dos tribunais de contas é o que diz respeito à observância do Princípio da Eficiência, por parte da Administração Pública, nos termos do art. 37, "caput", da CF/1988. A práxis constitucional, como tarefa, objetiva a concretização da constituição mediante a fixação configuradora de normas jurídicas e suas respectivas atualizações, não só por parte do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, mas também da Administração e do governo[1013]. Considerando o que já fora dito, infere-se que o processo de fiscalização de folhas contínuas por parte da Unidade Técnica do TCU é o modo mais eficiente e seguro de realizar esse tipo de fiscalização, em face de que as trilhas de auditoria envolvidas no processo são pré-concebidas e automatizadas, e, por conseguinte, com menor sujeição a erros procedimentais humanos, além de propiciar comunicação rápida com a própria unidade jurisdicionada, a qual também tem acesso a um módulo do sistema. Ademais, não é muito revelar o relevante auxílio nesse tipo de controle por parte do controle interno, amparado no próprio texto constitucional, o qual prescreve que cabe ao controle interno "apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional", nos termos do seu art. 74, inciso IV. O esforço acerca do entendimento de uma situação ilícita na folha de pagamento foi apreendido e mapeado em um momento anterior como um verdadeiro objeto ou "coisa", e é agora

---

[1011]BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 255.

[1012]HORBACH, Carlos Bastide. **A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos**. *In:* Revista dos Tribunais, volume 859, p. 3.

[1013]MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 36.

utilizado de modo computadorizado, para que seja aplicado em situações análogas. O mencionado aproveitamento dos algoritmos computadorizados é a aplicação da fenomenologia ao atuar de fiscalização de pessoal, pois, mediante a fenomenologia, lidamos sempre com situações de aparência, organizadas *a priori* da consciência, mas nunca com a coisa em si mesma[1014]. Essa mesma organização sobre a aparência da "coisa" permite, por meio de uma compreensão apreendida anteriormente, aplicar o conhecimento obtido acerca dela em casos concretos semelhantes.

Nesse caminho, o analista da situação fática, bem como a autoridade competente para decidir, põem-se diante do problema e, consequentemente, seja pela apreensão do mundo anterior pré-concebido, seja pelos paradigmas que lhes são levados pelo conhecimento das instruções ou pareceres administrativos, o direito positivo estatal, baseado no "texto do vernáculo como veículo introdutor de normas[1015]" é o primeiro contato externo deles em direção à instrumentalização do ponto de partida, até o longo caminhar rumo à decisão administrativa final.

É nesse sentido que o Princípio da Legalidade se revela ao intérprete, quando da apreciação da legalidade de atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos, firmando-se a lei como a origem do percurso a ser concluído pela autoridade emissora da futura decisão. No âmbito dos tribunais de contas, são as câmaras e os plenários destas cortes que irão emitir a deliberação. Por vezes, emitem decisões que não estão estritamente previstas no texto normativo ou, ainda, afastam a lei anterior, em verdadeiro controle de constitucionalidade, então questionado contemporaneamente pelo STF, principalmente em face da aplicabilidade atual da Súmula 347 do STF — considerando que a CF/1988 atribuiu o exercício do controle de constitucionalidade exclusivamente ao Poder Judiciário—, em possível desacordo com o que consta do verbete mencionado, cujo teor prescreve que o "Tribunal de Contas, no

---

[1014]HESSEN, Johannes. **Teoria do Conhecimento.** Tradução: João Vergílio Gallerani Cuter. Revisão técnica: Sérgio Sérvulo da Cunha. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 87.

[1015]DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. **A administração pública concretista de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 78.

exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público[1016].".

Resta, portanto, firmar posição acerca da adequação ao nosso sistema jurídico atual quanto a esse modo de agir por parte dos tribunais de contas, cujos olhares agora necessitam estar mais voltados para a concretização de direitos fundamentais e a proteção da dignidade da pessoa humana, em perspectiva com um valor comunitário — envolvido em uma relação de vida do indivíduo, não somente consigo mesmo, mas também com a comunidade e o Estado[1017]—; ou seja, após todo o arcabouço principiológico e doutrinário desenvolvido até então, torna-se admissível então responder com segurança ao seguinte questionamento: a decisão inovadora dos tribunais de contas deve ser priorizada, sempre que juridicamente possível, quando da apreciação da legalidade de atos de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos; ou, de outra banda, os tribunais de contas devem privilegiar a interpretação mais estrita do texto legal ou os paradigmas mais antigos oferecidos pelo Poder Judiciário, em nome de uma eventual segurança jurídica?

Toma-se a hermenêutica constitucional, somando-se ao que se demonstrou até aqui, como o complemento para a elaboração da resposta ao questionamento acima levantado, haja vista que a maior parte dos elementos necessários para a solução já foram apresentados, bastando agora apenas organizá-los. O Princípio da Legalidade, ajustado ao Princípio da Eficiência, fazendo o gravitar junto ao Princípio da Juridicidade, coloca a lei como o recurso inicial a ser utilizado pelo intérprete assim responsável para elaborar a decisão, em conjunto com a sua pré-compreensão do tema e a subsequente fundamentação e argumentação a serem por ele utilizadas. A teoria da argumentação

---

[1016] Para aprofundar sobre o tema, sugere-se pesquisar o que foi decidido nos autos do MS 35410 MC/DF, em que o STF apreciou o fato de o TCU ter afastado dispositivos da Lei nº 13.464/2017, que então concederam o Bônus de Eficiência aos servidores inativos da Receita Federal, sendo que, na ocasião, em síntese, o Supremo Tribunal Federal decidiu que não cabe ao TCU exercer o controle de constitucionalidade em tese. Todavia, naquele momento, persistiram na ocasião dúvidas acerca da possibilidade de o tribunal de contas exercer o controle de constitucionalidade na apreciação de casos concretos de sua competência. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança 23.262 Distrito Federal.** Relator: Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 30 de out. 2014. Disponível em <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 29 nov. 2022.

[1017] BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Tradução: Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 87.

revela que o legislador real não seria racional, pelo fato de não produzir leis claras e não contraditórias para todos os casos, cabendo ao intérprete jurista agir com racionalidade ao interpretar a lei, visando a sua aplicação[1018].

A hermenêutica jurídica sistematiza os princípios de interpretação do Direito, assim empregados para imprimirem sentido aos textos ou elementos normativos, e, ao final, extrair o *enunciado normativo* ("texto em abstrato") e, consequentemente, produzir a *norma jurídica* ("tese a ser aplicada ao caso concreto")[1019]. Nessa linha, conclui-se pelo que foi trabalhado e por compreensão das atribuições constitucionais das cortes de contas que estas, inevitavelmente, vão extrair sentidos dos textos normativos para além da legalidade estrita ou de juízos anteriores, principalmente pelo fato da evolução dinâmica das relações sociais, que implicam na atualização de valores predominantes. A bem da verdade, as alterações sociais que ensejam a modificação de entendimento não acontecem de modo repentino — ainda que em certos momentos contemporâneos elas pareçam ganhar grande agilidade —; nesse caminho, há, em algum momento, a virada hermenêutica consubstanciada nos "leading cases", ensejando certa discricionariedade na decisão, mas não firmada na irracionalidade, por parte daqueles que aplicaram o Direito[1020].

Os métodos da hermenêutica constitucional — deixando aqui de esmiuçá-los, por não ser o local adequado e por julgar irrelevante para o deslinde da resposta da pesquisa —, serão utilizados pelo intérprete da norma, agora sob à luz da CF/1988, e, dentre esses intérpretes, encontram-se aqueles que decidem pelas cortes de contas. Mas então, sob à luz da hermenêutica constitucional, é desejável que os tribunais de contas exerçam esse papel inovador quando da interpretação da lei? O art. 71, inciso III, da CF/1988, ao referir-se à apreciação da "legalidade", não pode ser tomado de forma literal, como já dito em outra oportunidade. Isso, porque não será o texto literal da norma constitucional que oferecerá a solução para o caso concreto, mas sim o "órgão legislativo, o órgão

---

[1018]GARCÍA, Manuel Calvo. **Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica.** Madrid: Tecnos, 1994, p. 217.

[1019]BARROSO, Luís Roberto. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Tradução: Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014, p. 87.

[1020]COELHO, Inocêncio Mártires, **Racionalidade Hermenêutica: acertos e equívocos.** Direito Público. Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 56-82, jul./ set. 2003, p. 77.

governamental, o funcionário da administração pública, o tribunal que elaboram, publicam e fundamentam a decisão regulamentadora do caso[1021]".

A legalidade, como apresentada aqui em outras passagens, não deverá ser estimada conceitualmente para produzir normatividade com fulcro em interpretação puramente literal e desfocada da realidade, mas sim atualizada e cotejada sob a lupa do Direito, em direção à juridicidade — e, consequentemente, em detrimento do "idealismo formalizante" no Direito, responsável por depor contra nossa própria humanidade[1022]—. Essa nova concepção do signo "legalidade", para os fins aqui almejados, é no sentido de que, somada a pré-compreensão do intérprete, agora possa reavivá-lo, junto a valores coletivos atualizados democraticamente, cujas vozes ecoam por maior concretização de direitos fundamentais e respeito à dignidade da pessoa humana. Interpretar é então promover a reorganização do signo junto à coisa significada, rumo a sua compreensão, como bem explicado por Norberto Bobbio[1023]; e é nesse caminhar que os tribunais de contas devem proceder, buscando "remontar" o signo da legalidade, principalmente no que toca à apreciação da juridicidade, para fins de registros, dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão.

Nessa esteira, quanto ao mencionado papel inovador, nota-se que essa expressão tem como nascedouro o surgimento do poder de as supremas cortes e de os tribunais constitucionais controlarem a constitucionalidade dos atos do Poder Legislativo e do Executivo — atribuição já verificada no marco jurisprudencial da Suprema Corte americana, em apreciação ao caso Marbury versus Madison; assim, os juízes das cortes superiores, não detentores de qualquer voto popular, passaram a sobrepor a sua interpretação àquela que foi elaborada pelos políticos do Poder Legislativo, esses sim designados para um mandato representativo; esse modo de atuar do Poder Judiciário se dá principalmente em

---

[1021]MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Renovar, 2005, p. 39.

[1022]CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Segurança Jurídica e crise no direito**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012, p. 73.

[1023]BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995, p. 212.

razão de buscar garantir aos cidadãos direitos fundamentais e a participação de todos no jogo democrático[1024].

Não se pode olvidar que aos tribunais de contas, no desempenho de suas atribuições constitucionais, deixem a eles de assistir valores semelhantes ao do Poder Judiciário, no que tange a busca pela concretização de direitos fundamentais e fortalecimento da democracia, mediante a indução direta ou indireta da boa gestão de recursos públicos. Os intérpretes da lei nos tribunais de contas, indo ao encontro da dignidade da pessoa humana em seu sentido mais amplo, podem assim utilizar-se dos métodos de hermenêutica constitucional, a exemplo dos métodos Normativo-Estruturante, Hermenêutico-Concretizador, Tópico-problemático e Científico-Estrutural, com o intuito de encontrarem a melhor solução para o caso concreto. No entanto, esses métodos hermenêuticos não podem ser tomados como "catálogos cerrados de métodos de interpretação", sendo que, como já foi adiantado aqui em outra passagem, Friedrich Müller instrui que a norma não guarda identidade com o texto do preceito jurídico, mas sim é resultante de um processo de concretização, não podendo mais ser meramente confundida com o referencial linguístico do comando jurídico[1025].

Qualquer paradigma que não mais observe a plena mudança de um valor contido em uma lei já ultrapassada é capaz, caso aplicado ao fato contemporâneo, de provocar e perpetuar injustiças; e isso não é diferente da norma que é interpretada e aplicada pelos tribunais de contas, cujas atribuições constitucionais requer o trato diário com distintos textos normativos, em correlação com seus aspectos constitucionais. Nesse caminho, em desfavor do positivismo jurídico, ao dizer que "só há fatos", outros diriam exatamente o oposto, no sentido de que fatos não há, mas apenas a interpretação deles[1026].

Em outra ocasião aqui trilhada, restou salientado que a Administração Pública e seu controle interno, e, em sequência, os tribunais de contas, são os que normalmente primeiro lidam com os problemas jurídicos administrativos, principalmente no que toca a

---

[1024]BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 471.

[1025] PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 165-167.

[1026] COELHO, Inocêncio Mártires. **Da Hermenêutica filosófica à Hermenêutica jurídica. Fragmentos.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 24.

direitos e vantagens remuneratórias e de proventos de servidores públicos. Eles são os que primeiro podem promover a alteração do sentido do texto jurídico, dando-lhe uma nova roupagem, em consonância com os preceitos constitucionais. Para tanto, deve-se considerar ir além dos ensinamentos de Dilthey, por ter considerado a vivência como instrumento de acesso à compreensão, para então ajustá-la e tomá-la como algo que supera e se opõe ao simples esclarecimento, buscando desvelar o conteúdo individual, condicionado a uma universalidade "simultaneamente apreendida ou pressuposta"[1027].

Devido a todos esses novos elementos jurídicos principiológicos, pode-se concluir que é sim desejável e necessário que os tribunais de contas interpretem o texto legal além do mero aspecto gramatical, para então formar a norma de modo mais adequado aos valores atualizados e reconhecidos justos pela sociedade, ainda que se corra o risco jurídico de que tais decisões sejam reformadas pelo Poder Judiciário, a exemplo do que foi realizado na interpretação do art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/1958[1028], em que restou firmado, no Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário[1029], de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que a renda própria da filha solteira, maior de 21 anos, oriunda de relação de emprego, seja na iniciativa privada ou ainda de atividade empresarial, na condição de sócias ou representantes de pessoas jurídicas ou de benefício do INSS, seria capaz de extinguir o direito à pensão mencionada no dispositivo legal acima [dentre outras situações também capazes de extirpar o direito a esse tipo de pensão], sendo que, ao compulsar o texto do dispositivo mencionado, essa hipótese não estava lá contida textualmente, haja vista que foi fruto de interpretação do TCU que construiu essa norma.

Todavia, em ato posterior, mediante o Acórdão 2.175/2020-TCU-Plenário[1030], também de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o TCU, rendendo-se ao juízo do

---

[1027] CORETH, Emerich. **Questões fundamentais de hermenêutica.** São Paulo: EDUSP, 1973, p. 21-22.

[1028] Diz o art. 5º, par. único, da Lei 3.373/1958: "A filha solteira, maior de 21 (vinte e um) anos, só perderá a pensão temporária quando ocupante de cargo público permanente.".

[1029] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário**. Relator: Raimundo Carreiro. Autor do voto vencedor: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

[1030] TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 2.175/2020-TCU-Plenário**. Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

STF, então firmado em inúmeros julgados, a exemplo do MS 34729 AgR-ED[1031], de relatoria do Ministro Edson Fachin, modificou seu entendimento para então considerar que a pensão concedida a filha maior solteira somente seria extirpada, do ponto de vista econômico, no caso em que a beneficiária venha a ocupar cargo público permanente ou a perceber outros benefícios oriundos da alteração do estado civil [dentre outras situações também capazes de eliminar o direito a esse tipo de pensão].

De outra banda, o juízo do TCU, proferido quando do exercício de suas competências constitucionais, também é, por vezes, referendado pelo STF. Nesse sentido, traz-se como paradigma o que foi decidido no Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário[1032], de relatoria do Ministro Walton Alencar, após decisão proferida em Embargos de Declaração, que deu origem ao Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário[1033], de relatoria do mesmo Ministro, tendo então afastado a literalidade do art. 22, da Lei 11.494/2007, que prescrevia que ao menos 60% dos recursos anuais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) deveria ser destinado ao pagamento da remuneração de profissionais do magistério da educação básica em exercício na rede pública. Nesse sentido, o TCU entendeu naquela ocasião que esta subvinculação poderia trazer graves implicações futuras, em razão do exaurimento de tais recursos. Sem qualquer intenção de aqui adentrar na juridicidade desta decisão, o STF considerou posteriormente constitucional a interpretação dos mencionados acórdãos do TCU, mediante a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 528, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes[1034].

Devido a tudo isso, a pesquisa cumpriu a sua missão ao demonstrar que os tribunais de contas, seja sob o olhar do direito material ou processual, ou, ainda, sob à luz,

---

[1031]SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Mandado de Segurança nº 34.729 AgR-ED.** Relator: Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 15 de mar. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 dez. 2022.

[1032]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário**. Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

[1033]TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário**. Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

[1034]SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 528.** Relator: Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 22 de abr. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jun. 2022.

do aspecto de relevância fática, precisam continuar avançando em suas interpretações para além da literalidade da norma ou de juízos que geraram normas que, hoje, não mais se adequam aos valores sociais chancelados como justos pela coletividade. É bem verdade que este tipo de atuar requer um maior zelo da autoridade que irá decidir, haja vista que todos juízes sofrem influências ambientais, têm suas afeições e seus próprios valores ligados à ética e à política, sendo que toda ponderação sofre uma dose de prejuízo[1035]. E os fatos relacionados à apreciação da legalidade, para fins de registro, da admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, também suportam essa incidência de valores oriundos da pré-compreensão do gestor, o qual, em certa medida, por ser parte da Administração Pública, está, por vezes, emocionalmente envolvido com o tema jurídico que lhe chega às mãos. E a hermenêutica constitucional, como aqui apresentada, é instrumento indispensável para minimizar esses efeitos adversos, dando sustentação para as decisões dos tribunais de contas que vão para além da lei, em um verdadeiro e desejável atuar inovador.

[1035] Luigi Ferrajoli. **Derecho y razón.** Madrid: Editorial Trottra, 1998, p. 57.

CONCLUSÃO

Adveio da CF/1988 a ampliação das atribuições do controle externo financeiro da despesa pública, de titularidade do Poder Legislativo e tecnicamente desempenhado em boa parte pelos tribunais de contas, os quais são detentores de atribuições específicas dadas pela própria Constituição. A relevância institucional dos tribunais de contas, oferecida por esta mencionada ampliação de competências conferidas pela CF/1988, torna estes órgãos instrumento para o aperfeiçoamento da Administração Pública, não merecendo assim deixar de ser estimado este alcance de suas atribuições, considerando que, dentre os tipos de fiscalizações realizadas por estas cortes de contas, está aquela de natureza operacional, a qual, pelo elevado grau de alcance acerca das políticas públicas, consegue erguer a função fiscalizadora como um elemento destacado de poder político de controles recíprocos, colaborando efetivamente para o exercício da democracia.

Percebe-se que, dentre essas atribuições constitucionais fixadas pela CF/1988, está o art. 71, inciso III, o qual prescreve ser de competência das cortes de contas a apreciação da legalidade dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro. A mencionada atribuição, na prática, envolve um número muito considerável de servidores públicos em todo o Brasil, os quais se debruçam em uma quantidade desumana de normas de carreiras e de parcelas remuneratórias dos diversos agentes administrativos e agentes políticos, cada qual com peculiaridades dentro dos seus próprios quadros administrativos e, ainda, cada um com suas individualidades ligadas principalmente ao tempo de serviço/contribuição e locais mais diversos de trabalho, cujas leis e normas, embora estejam ao alcance do intérprete da área de pessoal, muitas vezes não são de fácil interpretação, isso porque, em boa parte das ocasiões, as regras normativas serão aplicadas em um tempo já distante da feitura da norma, cuja linguagem nem sempre está atualizada para oferecer a solução.

Observou-se, no decorrer dos anos que se sucederam à CF/1988, fenômeno de cunho interpretativo por parte dos tribunais de contas, pelo fato de que essas cortes de controle se deparam com normas ou com paradigmas de força normativa os quais, por vezes, parecem não mais atender aos valores constantes da Constituição Federal de 1988, alguns deles já firmados em decisões do Poder Judiciário, principalmente naqueles casos reconhecidamente difíceis, cuja atuação é denominada por alguns de

contramajoritária — em face de suposta contraposição com o Poder criador da norma—, sendo que, em outras situações, alguns alegam até mesmo estar diante de um ativismo judicial — que acontece quando as decisões adotadas no âmbito do Poder Judiciário estão permeadas pela visão do próprio julgador, adotando uma linguagem que exclui a linguagem pública.

Foi diante desse cenário, em face de uma atuação inovadora dos tribunais de contas quando da interpretação de normas para fins de registro de atos de pessoal, que então se despertou para a necessidade de investigar esse distinto modo de ação das cortes de controle externo. Logo no início do trabalho, já se ressaltou que a pesquisa não teve a intenção de, empiricamente, demonstrar que os tribunais de contas assim vêm agindo diante dos processos de pessoal que lhes são disponibilizados. Considerando a composição dos tribunais de contas, que possuem câmaras e plenários aptos a decidirem, seria dificultoso imaginar que a inovação jurídica em uma decisão não pudesse ocorrer. O fato é que essa atuação acontece na prática, como o citado caso da concessão de pensão civil às filhas maiores solteiras de servidores públicos em que, como se bem explicou, o Tribunal de Contas da União procurou inovar para além do que estava disposto no texto legal que normatiza o tema.

Deveria então os tribunais de contas assim agir? Melhor indagando, faz-se premente que as cortes de contas atualizem a sua jurisprudência em atos de pessoal, considerando a linguagem dos princípios constitucionais, em face das dificuldades que lhes são impostas, principalmente em confronto com a enorme multiplicidade de normas das mais diversificadas carreiras do serviço público? É desejável que os tribunais de contas adotem uma postura no sentido de preservar o sentido literal ou gramatical normativo, conservando os paradigmas que já estão à disposição dos administradores e dos servidores públicos, em nome de uma pretensa segurança jurídica? Esse é o principal questionamento que orientou a presente pesquisa.

Há serviços públicos prestados diretamente por servidores ou empregados públicos, e existem aqueles que são desempenhados por outros que atuam em colaboração com a Administração Pública. Quanto à perspectiva dos usuários, o desejo maior reside na prestação adequada e tempestiva desses serviços, pouco importando se são entregues de forma direta ou indireta por agentes administrativos em sentido estrito.

Todavia, para o Estado pagador da mão de obra gerida diretamente por ele, empresta-lhe maior cuidado com os dispêndios assim dirigidos a esses agentes governamentais, principalmente pelo fato de que, em um primeiro momento, esses recursos empregados estão mais conexos com o denominado interesse público secundário — por se relacionarem abertamente com o acréscimo de arrecadação e atenuar despesas—, isso porque, ainda que se tenha despesa com pagamento de remunerações e de proventos com servidores ativos, inativos e seus beneficiários de pensão, esses agentes também são responsáveis direta ou indiretamente pela arrecadação de verbas do erário.

Os tribunais de contas, como órgãos que veiculam uma interpretação acerca do mundo em que se assentam, colocam-se assim diante do dilema de funcionar como verdadeira ponte entre o melhor modo de remunerar os servidores públicos e a mais adequada, tempestiva e transformadora configuração de prestação de serviços públicos, sempre com o olhar de que tais pagamentos sejam justos do ponto de vista jurídico e proporcionais ao desempenho dos produtos que são entregues à sociedade. Nesse sentido, em um primeiro momento, a apreciação da legalidade para fins de registro de atos de pessoal por parte dos tribunais de contas não se parece diretamente relacionada como um contributo para fins de política de pessoal, principalmente por se tratar tal análise, via de regra, dirigida à apreciação dos requisitos de admissão e de aposentação, bem como da regularidade das parcelas que então são pagas aos servidores públicos.

Todavia, um olhar mais detido consegue perceber que a análise da legalidade dos atos de pessoal por parte das cortes de contas, para fins de registro, é capaz de otimizar alguns aspectos da administração de pessoal do serviço público. Dois aspectos relacionados ao contributo a políticas de pessoal são imediatamente percebidos, quais sejam: a) e economia de recursos públicos, mediante a eliminação de parcelas ilícitas e/ou irregulares dos contracheques de servidores públicos; b) a estimulação de melhorias de políticas de remuneração de pessoal, haja vista que, quando tais vantagens remuneratórias são analisadas pelos tribunais de contas, desvelam-se aspectos empíricos que auxiliam a Administração Pública a definir melhores formas de retribuir financeiramente o seu pessoal, de acordo com a atividade e competência atribuída aos integrantes das carreiras públicas.

Usufruir desses benefícios oriundos das decisões nos processos de controle externo de atos de pessoal requer, como já dito antes, revelar se os tribunais de contas precisam continuar a decidirem cada vez mais com um olhar dirigido a afastar a interpretação literal de textos normativos, a fim de produzirem normas em consonância com os valores e os princípios da Constituição Federal de 1988 e com o Direito, ponderando a aplicação da segurança jurídica no caso concreto, ou, de outra banda, deliberar mantendo os paradigmas anteriores e/ou mirando em interpretações mais tradicionais e vinculadas ao texto normativo, tendo a lei como fonte suprema acima de todas as outras fontes.

Apresentados assim os objetivos da pesquisa, bem como os benefícios que dela são esperados quando do encontro da conclusão, trilhou-se, mediante o recurso metodológico da pesquisa teórica, a procura por bem responder as hipóteses apresentadas, cuja pesquisa bibliográfica de autores conhecedores dos temas selecionados, então necessária para a fundamentação da resposta, fez-se de modo a edificar as bases pelas quais a argumentação não caminha apenas em um só sentido, mas sim lançando mão de compreensões distintas na doutrina e, ainda, carreando jurisprudências — principalmente aquelas relacionadas ao controle externo dos atos de pessoal do serviço público—, com o intuito de tornar a explanação mais fácil de ser visualizada e tangível, principalmente para aquele cujo contato com o tema não é tão frequente — haja vista que a norma decorre da interpretação realizada pelo operador do direito, e o direito positivo, oriundo da vontade humana, submete-se ao problema crítico de estar fundamentalmente justo em um determinado caso e, para tanto, a vontade social não basta ser apenas jurídica, mas também justa.

Desde os primeiros momentos da pesquisa, já no capítulo inicial, foram reveladas as exterioridades principiológicas que fundamentam as aqui denominadas de decisões inovadoras no âmbito dos tribunais de contas. O apego inicial ao princípio da legalidade pelo Direito Administrativo foi então desenvolvido, ao apresentar o seu suposto caráter originário autoritário, então defendido por alguns, ao preconizarem a sua raiz monárquica responsável por dar origens a diversos institutos que, a bem da verdade, preservariam uma lógica de autoridade não capaz de alcançar os anseios dos cidadãos.

Todavia, ao longo do primeiro capítulo, mostrou-se a dinâmica do Direito Administrativo, que se atualiza pelas exigências da própria sociedade, cuja ferramenta jurídica essencial é a Constituição Federal de 1988. Revelou-se o ajuste das decisões de controle externo para além da legalidade estrita, ou seja, o princípio da legalidade é somente um daqueles que deverão ser observados pelo intérprete, mas não o único. Nesse sentido, até mesmo decisões tidas aparentemente para alguns como *contra legem* também são adotadas no âmbito dos tribunais de contas, a exemplo daquelas que realizam ponderações entre princípios constitucionais da legalidade e da eficiência diante do caso concreto.

Ressaltou-se também, ainda no primeiro capítulo, a importância da semântica constitucional e o papel do intérprete ao firmar a posterior norma a ser aplicada ao caso concreto, haja vista que desafios surgem quando se tem de ponderar princípios constitucionais de um modo a não adotar decisão absolutamente excludente de qualquer deles, cuja delimitação desses princípios não se enxerga claramente, a exemplo dos princípios da moralidade e da eficiência, considerando que, caso eles sejam tomados como uma verdadeira norma, torna-se dificultoso definir o que eles especificamente poderiam coagir ou impedir.

As decisões proferidas quando da apreciação da legalidade de atos de pessoal para fins de registro são, naturalmente, permeadas por aspectos que abraçam diversos pontos de vista, considerando que, inicialmente, os autos processuais que contêm esses atos são processados no âmbito do órgão de origem do servidor ou de seu beneficiário, passando em seguida pelo controle interno, responsável por emitir o seu parecer e, subsequentemente, é enviado para a análise da área técnica dos tribunais de contas. Encerra-se assim o primeiro capítulo ao passar por aspectos conexos ao debate democrático, o qual, caso bem administrado em todas essas instâncias mencionadas, é capaz de proporcionar decisões adequadas, que apresentam entendimento para além da interpretação literal do texto — em um caminho rumo a um incrementado direito positivo, adequado para melhor concretizar direitos fundamentais.

Revelou-se desse modo a pavimentação principiológica, então permissiva dos ajustes que se fazem necessários nas decisões administrativas no âmbito do controle externo de atos de pessoal do serviço público. Fato é que a mencionada atuação é

semelhante à defesa de uma “minoria social”, atuação esta já há tempos bem lembrada pela doutrina no que diz respeito ao *modus operandi* do Poder Judiciário, a exemplo do Tribunal Constitucional Federal da Alemanha, quando responde às demandas de coletivos sociais formados por minorias, defendendo seus direitos em contraponto com posições antagônicas majoritárias.

Nesse sentido, como queiram ou não, a apresentada forma de atuar dessas cortes de contas está cada vez mais consolidada e pode ser bem percebida no conteúdo dos atos externados pelos tribunais de contas, os quais fazem uso de suas competências constitucionais, legais e do Direito para tanto. Porém, não se pretendeu questionar a existência desta própria realidade bem notada por aqueles que lidam no mundo jurídico em correlação com a atuação dos tribunais de contas, mas sim responder se tal atuação é a mais condizente por proporcionar a integração do sistema jurídico; devido a isso, despertou-se a necessidade de apresentar no segundo capítulo como os paradigmas do controle externo financeiro dos atos de pessoal do serviço público podem ser originados e devidamente aplicados, considerando a dinâmica das coisas e dos objetos que estão em discussão em uma deliberação administrativa, que observa lógica análoga da fluidez do ser no tempo.

Demonstrou-se, durante o desenvolvimento do segundo capítulo da tese, que se deve dar grande importância ao que cerca o objeto do Direito Administrativo, no caso presente os próprios recursos do erário, então utilizados para o pagamento das remunerações, subsídios e proventos originados e/ou chancelados do registro dos atos de pessoal do serviço público. Nesse sentido, a decisão paradigmática deve ir para além da decisão produzida no campo do Direito Civil, então consubstanciada no valor presente das partes em administrar um sentido igual para os envolvidos no litígio.

Novos paradigmas a serem produzidos no âmbito do controle externo necessitam estar de acordo com valores jurídicos não só consistentes de modo sistêmico com a Constituição Federal e com as mais diversas normas, mas também devem mirar uma orientação para alcançar valores caros à sociedade, cujo Direito tem característica natural de persegui-lo, exigindo zelo em sua aplicação e no exercício da ponderação a abranger princípios e regras — considerando que o Direito é um caminho que possibilita alcançar a moral no sentido jurídico, mas que não pode impô-la.

É nesse caminho que se faz a diferenciação ao se apresentar os paradigmas no campo do direito público — mais precisamente o Direito Administrativo—, daquele comumente solucionado pelo direito privado. No Direito Administrativo, sempre se destaca o conceito de interesse público, ainda que este conceito esteja envolto nas mais diversas críticas doutrinárias. Fato é que ao caso concreto a ser decidido no âmbito do direito público, quando lhe atribui uma norma extraída do texto normativo, busca-se por uma ordem social estável, por vezes com restrições especiais surgidas pelo desempenho de tarefas de natureza pública.

O direito regulatório serviu para apresentar com maior força a necessidade de dirigir um novo olhar para o princípio da separação de poderes e de sua subsequente institucionalização, cuja lição de Habermas indica a proibição de se tomar a lei geral e abstrata como referência única para o afastamento institucional entres instâncias responsáveis por legislar, executar e aplicar o direito. Esse mesmo raciocínio pode também ser aplicado, em certa medida, ao Direito Administrativo e, mais ainda, para uma atuação inovadora dos tribunais de contas.

No entanto, quanto ao recorte específico aqui estabelecido, referente à apreciação de atos de pessoal do serviço público para fins de registro, não se pode olvidar da existência explícita do comando da CF/1988, insculpido em seu art. 71, inciso III, no sentido de que a apreciação desses atos por parte das cortes de contas é feita sob à luz da "legalidade". É assim que, ainda no segundo capítulo, argumentou-se que a lei ainda mantém importante papel na formação dos paradigmas a serem adotados em atos de pessoal do serviço público, a exemplo da parametrização já tão veiculada na doutrina promovida pela Lei 4.657/1942 [Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro] e a primeira alteração ocorrida na Lei 9.784/1999, então realizada pela Lei 11.417/2006, a qual criou, no § 3º, do art. 56 daquela norma regulamentadora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, o dever de a autoridade especificar os motivos da aplicabilidade ou inaplicabilidade de súmula que o recorrente destacou ter sido violada, em sede de recurso no processo administrativo.

Os paradigmas do controle externo, quando bem estruturados e em boa consonância com o sistema jurídico, despertam assim benefícios a serem experimentados por toda à sociedade, ainda que, em um primeiro momento, considerando o recorte aqui

adotado, pareça estar relacionado apenas com a máquina pública ou com os interesses dos próprios agentes públicos. As cortes de contas necessitam buscar o equilíbrio decisório entre a observância do princípio da legalidade e seu devido ajuste mediante a ponderação de princípios, sempre com o intuito de perseguir o interesse público e preservar os recursos do erário. Ao final de uma deliberação, esta tem, por vezes, o poder de provocar verdadeira reforma no modelo de gastos públicos, devendo se adotar todo o zelo quando da implementação desta decisão — haja vista que há reformas que acabam desmontadas pela esfera política—.

Os modelos que assim podem ser criados pelos tribunais de contas, inovando para além do direito-texto, são capazes de estimular grande economia de recursos do erário. Não se pode esperar que todas as atribuições da Administração Públicas estejam rigorosamente explicitadas na lei para que o administrador público adote ação com o intuito de bem gerir a máquina pública, até mesmo porque tal missão legislativa já se mostrou durante a história humana ser de alcance impossível. Há doutrinadores de porte, como se apresentou na pesquisa, que então anunciam o dever de o "juiz" exercer o estrito cumprimento da lei; no entanto, ao mirar um sopesamento jurídico e também político-administrativo, buscando proteger um direito subjetivo do indivíduo, fez-se a Administração detentora de própria legitimidade, abrangendo um alcance jurídico-constitucional e de prática democrática, com força suficiente para apresentar sua posição junto aos tribunais e, ainda, ao próprio parlamento.

Como exemplo dessa relevante atuação em contributo às políticas de pessoal do serviço público, cita-se a Fiscalização Contínua de Folhas de Pagamentos dos mais diversos órgãos da Administração Federal, então realizada pelo Tribunal de Contas da União, mediante o trabalho da unidade técnica responsável pela fiscalização de pessoal do serviço público federal, cujo 7º ciclo de fiscalização da gestão dessas folhas foi responsável pela análise de 549 órgãos e entidades federais, solucionando 30.915 indícios detectados em 2021, cujos benefícios considerados naquela ocasião foram da ordem de R$ 497 milhões ao ano.

Nesse sentido, após a evidenciação da formação de novos paradigmas, bem como da inovação da forma de atuar do controle externo, provocando a economia de vultosos recursos do erário, buscou-se compreender quais são os alcances destas novas decisões

e, para tanto, foi abordado no terceiro capítulo a natureza da decisões dos tribunais de contas, considerando que compreender as características intrínsecas dessas deliberações é essencial para a manutenção da viabilidade da aplicação dos paradigmas então formados, buscando a melhor consonância possível junto à atuação do Poder Judiciário.

Nota-se que a maior parte da doutrina firma pela natureza jurídica administrativa dos tribunais de contas, e, ainda, em direção similar, outros doutrinadores julgam que as sanções aplicadas pelos tribunais de contas aos seus jurisdicionados também são administrativas. No entanto, alertou-se que, mesmo considerando a natureza jurídica administrativa dos tribunais de contas, não se revela impossível adotar o verbo "julgar" para missões específicas das cortes de controle externo, principalmente naquelas constitucionais que trazem em seu comando este signo, bem como aquelas que, porventura, advenham de lei. Nesse sentido, destacou-se que a própria Lei 9.784/1999, em seu art. 64-B, também traz em seu texto o signo "julgamento", quando se está diante da competência de o órgão administrativo vir a decidir sobre recurso, no que tange ao abrigo de reclamação baseada em transgressão de enunciado de súmula vinculante.

Desse modo, ressaltou-se no transcurso do terceiro capítulo que os tribunais de contas exercitam, de fato, um tipo de julgamento, no que toca às matérias que constam de suas competências, ainda que não exerçam tais atribuições de modo definitivo. É nesse sentido que buscou-se demonstrar a relevância da apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadoria, reforma e pensão, para fins de registro, então prescrita no art. 71, inciso III, da CF/1988, cuja importância foi bem explicitada pelo STF, ao definir que não cabe a aplicação da decadência administrativa do art. 54, da Lei 9.784/1999 na apreciação destes atos — embora a Corte Constitucional tenha fixado um tempo de cinco anos para que os tribunais de contas os apreciem, sob pena de registro tácito—. Devido a esses elementos, pode-se concluir que a natureza desta aludida atribuição tem alcance análogo ao signo "julgamento", o qual se faz prescrito quando da apreciação das contas dos administradores por parte dos tribunais de contas nacionais, conforme consta do art. 71, inciso II, da CF/1988.

Caminhar em consonância com a posição majoritária pela qual se atribui natureza administrativa às decisões dos tribunais de contas traz paralelamente questionamentos acerca da necessidade de se socorrer de elementos de classificação ligados à tipologia

dos signos, principalmente pelo fato de a Administração Pública, ao aplicar ou ao analisar o direito por meio de seus gestores ou servidores, relacionar-se intrinsicamente com o Princípio da Legalidade, ainda que ajustado ou em conjunto com o Princípio da Juridicidade — fazendo-se necessário apontar esquemas ideais a serem utilizados como paradigmas explícitos de condutas possíveis, apresentando um julgamento quanto à licitude do que se está analisando.

É nesse sentido que as soluções de casos paradigmáticos são relevantes para fornecer tipologia adequada às situações fáticas levadas à Administração, considerando que podem ser aplicadas naquelas que merecem igual tratamento. Todavia, em face de ausência de lei ou de norma que versem acerca de elementos específicos de atos de pessoal do serviço público, apontou-se a necessidade, no final do terceiro capítulo, de apontar decisões dos tribunais de contas que poderiam ser consideradas por alguns como *contra legem*, algo que acontece até com certa regularidade no exame de atos de admissão e concessões referentes à inativação do servidor público, haja vista as peculiaridades com que a vida funcional de cada servidor público se apresenta à autoridade que irá proferir a decisão, após análise da unidade competente.

Excede o enfoque e a delimitação da tese avançar sobre as questões relacionadas à juridicidade dessas decisões consideradas como *contra legem* por certos estudiosos do direito, até mesmo por se considerar algo de questionável importância acadêmica, haja vista que os mais diversos casos concretos necessitam de ser interpretados sob os auspícios das teses jurídicas mais adequadas para se alcançar a melhor solução, buscando assim evitar emitir juízos que mais se pareçam a simples opiniões. A relevância aqui é somente apontar que elas existem, a exemplo do já superado entendimento do TCU, quando buscou firmar no Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário novos parâmetros para extirpar pensão a filha maior solteira, para além daqueles que estavam prescritos no art. 5º, parágrafo único, da Lei 3.373/1958.

Não há assim novidade quanto ao desenvolvimento e à aplicação dessas decisões que vão para além de uma interpretação literal e gramatical do texto normativo na apreciação da legalidade dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão por parte dos tribunais de contas, aqui denominadas de decisões inovadoras. A inovação reside em desvelar se essa conduta é desejável, por considerar que, ao proceder

dessa forma, os tribunais de contas contribuiriam ou não para dar maior integralidade ao sistema jurídico e aperfeiçoar a dialética — esta como "arte da correta distinção", em um processo de escolha para se tomar uma decisão, o que distingue o ser humano no reino dos outros seres vivos—.

Nesse sentido, tomando por base que a atribuição aqui retalhada se encontra posta na Constituição Federal de 1988, qual seja, o seu art. 71, inciso III, tornou-se indispensável carrear para a conclusão da tese aspectos relacionados à interpretação constitucional e da hermenêutica constitucional — principalmente considerando que as produções simbólicas não podem ser tomadas com fulcro em simples raciocínios aritméticos, então baseados em uma opinião individual estimuladas pela efervescência coletiva, essencialmente em tempos de crise. É nesse sentido que se apresentou a hermenêutica constitucional no 4º capítulo, como elemento para a amarração da conclusão da tese aqui a ser defendida.

Mostrou-se assim no 4º capítulo que o modelo disposto na CF/1988 deve ser então cautelosamente considerado quando da decisão do direito que envolve a apreciação dos atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão de agentes públicos, haja vista que considerá-lo contribui para uma economia legítima de recursos públicos, os quais serão, em alguma medida, novamente aplicados em políticas públicas. Esta conclusão pode ser extraída, dentre outros fenômenos, daquele então observável da constitucionalização de regras do Direito Administrativo o que, em última análise, facilita o "bom governo" — esse consubstanciado na devida gestão da Administração e dos subsequentes negócios públicos, cuja sabedoria está direcionada à conformidade dos princípios e finalidades da Constituição—.

As regras de hermenêutica e da dogmática jurídica são as responsáveis pela atração da ação conforme o Direito na condução dos processos administrativos, dando plena capacidade de dirigir a atuação do gestor buscando uma "Administração juridicizada". É nesse sentido que, ao utilizar-se do Direito — não apenas da lei em sentido estrito—, e, consequentemente, dos princípios constitucionais para decidir, é que assim se concluiu pela necessidade de atuar conforme o Princípio da Isonomia, para então ir ao encontro de uma deliberação justa em atos de pessoal do serviço público, princípio este aqui defendido como aquele voltado para a redução das desigualdades sociais e, não

menos importante, achar-se em consonância com a efetividade, em todas as suas vertentes.

É nesse caminhar que, no 4º capítulo, desenvolveu-se também a percepção acerca da necessidade de conhecer o processo de linguagem constitucional como elemento de decisão, principalmente pelo fato do dever de observação dos demais princípios constitucionais quando da tomada de decisões deliberativas, adotadas no campo da apreciação da legalidade para fins de registro dos atos de pessoal. Situações mais simples podem ser solucionadas, por vezes, com a mera aplicação dos enunciados jurídicos e das regras. Os princípios, quando comparados com as regras, possuem uma dimensão distinta destas, qual seja, a dimensão do peso ou importância. Todavia, as regras, diante de situações complexas, restam de dificultosa aplicação imediata, não se podendo falar em uma *priori* norma aplicável, haja vista que esta tem o dever de ser obtida do trabalho dos intérpretes e/ou de seus aplicadores, tendo o presente trabalho demonstrado, principalmente no 4º capítulo, a necessidade do reconhecimento do exercício hábil interpretativo junto às características detidas por aquele que vai decidir ou deliberar em qualquer campo, seja administrativo, controlador ou judiciário.

É nesse sentido que se trilhou em demonstrar toda a importância do processo de linguagem constitucional como um meio de ajuste das decisões a serem adotadas nos atos de concessão e de inativação no serviço público. Ao se definir as características ou a natureza de uma parcela remuneratória de vencimentos ou de proventos, ou, ainda, ao se interpretar o texto normativo que dispõe acerca de vantagens atribuídas a determinadas carreiras, não se pode deixar de ter em mente os princípios constitucionais específicos que disciplinam o Direito Administrativo Constitucional sobre o assunto, considerando que uma decisão enviesada terá o condão de provocar quebra de isonomia entre os diversos agentes públicos envolvidos, e, consequentemente, causar sensação de injustiça e de insegurança jurídica, que nada contribuem para um bom serviço público.

Exemplo de tal relevância da interpretação dos signos foi trabalhada durante a pesquisa e, dentre outras, carreou-se a expressão constante do art. 71, inciso III, da CF/1988, qual seja, a palavra “registro”, pela qual pode-se concluir que ela tem a pretensão de dar definitividade aos atos de inativação do serviço público, que somente se aperfeiçoa com a respectiva apreciação por parte dos tribunais de contas. Essa é uma das

razões pela qual se deve dar enorme atenção ao desempenho desta tarefa — haja vista que, pelo paralelismo das formas, a anulação do ato aqui em comento não poderia ser realizada apenas por um dos órgãos que manifestou a sua vontade — principalmente pelo fato de o STF entender que se trata de um ato complexo, premissa então adotada nesse trabalho, cujo mérito aqui deixou-se de avaliar —.

O entendimento dos signos que envolvem o Direito e, particularmente, daqueles que se encontram no presente recorte da apreciação de atos de pessoal do serviço público, juntamente com a devida utilização das regras de interpretação e de hermenêutica constitucional, dão ensejo às posições deliberativas dos tribunais de contas aqui denominadas de inovadoras, ora no sentido de caminharem para além de uma interpretação restritiva do texto legal, ora atualizando os paradigmas então já ultrapassados, em face das novas interpretações jurídicas que melhor ajustam o sistema. Todavia, é necessário buscar meios que evitem a discricionariedade absoluta pelo julgador no processo de controle externo, haja vista que, diante dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, principalmente o Princípio da Legalidade, não se pode olvidar que o direito positivo estatal tem o "texto do vernáculo como veículo introdutor de normas", razão pela qual, ao final do 4º capítulo, fez-se necessário destacar a hermenêutica constitucional como elemento de segurança jurídica.

Ressaltou-se neste derradeiro capítulo que, como quer parte da doutrina, toda lei teve o intuito de assentar um conteúdo justo quanto àquilo que restou disposto, cuja segurança jurídica reside no fato de tal norma, extraída do texto normativo, ter como pressuposto o cumprimento do fim moral de encerrar os interesses contrapostos envolvidos. Ademais, ressaltou-se também que, no âmbito do Direito Administrativo, há dificuldades para se decidir com fundamento afora da literalidade do texto de lei, principalmente diante do tão aventado Princípio da Legalidade, muito presente como argumento de conclusão em decisões administrativas.

No entanto, entende-se que, contemporaneamente, não há elementos que justifiquem um apego exagerado e injustificado à interpretação literal do texto normativo, considerando que, mesmo na lei, já há elementos normativos que permitem a interpretação voltada para a juridicidade, a exemplo de diversos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e, mais especificamente, do art. 2º, parágrafo

único, inciso I, da Lei 9.784/1999, o qual prescreve que a Administração Pública deverá observar critérios de atuação conforme a lei e o Direito.

É nesse caminhar que se mostrou a decisão ajustada do texto legal ou dos paradigmas remotos por parte dos tribunais de contas — no que diz respeito aos atos de pessoal de concessão ou de aposentadoria, reforma e pensão—, como receptor da relevante contribuição colaborativa da hermenêutica — aqui conceituada como uma capacidade de acesso crescente a degraus de um procedimento linguístico natural, buscando tornar uma linguagem perturbada em inteligível—. E a hermenêutica constitucional — principalmente pelo fato de as próprias normas de admissão ou de inativação de servidores públicos estarem em boa parte prescritas na própria Constituição Federal de 1988—, faz-se um elemento imprescindível nas deliberações do controle externo acerca do tema aqui delimitado, o qual, pelos preceitos constitucionais que regulamentam a questão, alcança diversos atores, a exemplo do próprio órgão ou entidade de origem do servidor, do controle interno deste órgão ou entidade e também do controle externo.

A hermenêutica constitucional deve então balizar as citadas decisões de controle externo, haja vista serem os princípios extraídos da CF/1988 vetores de atualização ou de afastamento de leis ou de normas que não conjugam com a Constituição Federal, ainda que indiretamente — a exemplo de uma norma originada de interpretação de um texto normativo que fira o Princípio da Impessoalidade, ainda que observe o Princípio da Legalidade, nos termos do art. 37, *caput*, da CF/1988 —, ou, ainda, ofenda diretamente princípios citados no texto constitucional, a exemplo do Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, expressamente aludido no inciso IX, do art. 37, da CF/1988, prescrevendo que a contratação, por tempo determinado, deverá "atender à necessidade temporária de excepcional interesse público", conforme a lei. A CF/1988 fornece assim elementos para a contribuição argumentativa, sendo que esta, para se tornar de validez universal "U", faz-se necessário ultrapassar específica cultura, necessitando de ser comprovada de modo pragmático-transcendental de pressupostos universais, então essenciais para a argumentação, razão pela qual entende-se que a Carta Magna, por ser a norma que toma o lugar mais alto do sistema jurídico, desempenha com vigor tal papel abrangente.

No entanto, o desenvolvimento da tese alertou que a validez universal de um argumento, conjugada com a busca por sua aplicabilidade generalizada, pode implicar em efeitos secundários indesejáveis, considerando o fato de que as qualidades necessárias para o aplicar podem não estar presentes na situação fática confrontada. Quanto ao ato de pessoal, isso não se faz diferente, haja vista a multiplicidade de fatores que envolvem o respectivo ato, o agente público e/ou o seu beneficiário e a entidade ou órgão público que o remunera. É nesse caminhar que os tribunais de contas, agindo em conjunto com os gestores da administração, podem colaborar para a entrega de interpretações jurídicas que melhor atendem ao interesse público, em ajuste de condutas que caminham em verdadeira compreensão comparativa — então obtida mediante apreensão resultante de distintas informações privadas, sustentadas em conhecimentos objetivos, gramaticais e históricos.

É de competência dos tribunais de contas realizarem, por iniciativa própria, inspeções e auditorias de natureza operacional, as quais, como já é bem difundido e conhecido, procuram ir ao encontro da efetividade da gestão pública, permitindo consequentemente que a análise do controle externo da despesa do erário caminhe para além de uma mera verificação do cumprimento da legalidade estrita, nos termos do art. 71, inciso IV, da CF/1988. Esses tipos de avaliações podem ser conjugados com fiscalizações realizadas em atos que envolvam direta ou indiretamente a apreciação, para fins de registro, de atos de admissão e de concessão de aposentadoria, reforma e pensão do serviço público, a exemplo do que foi citado durante o desenvolvimento deste trabalho, no que diz respeito ao processo de fiscalização contínua de folha de pagamento, desempenhado pelo Tribunal de Contas da União, contatando diretamente os órgãos e entidades da Administração Pública Federal quando da identificação de indícios de irregularidades e ilicitudes em suas respectivas folhas de pagamentos, em sintonia com um direto diálogo colaborativo junto à unidade jurisdicionada, no intuito de promover solução tempestiva dessas diversas inconsistências apontadas durante o mencionado processo.

Assim, ainda que parte da doutrina alegue a ampliação de competências do TCU sem a respectiva fundamentação normativa de ordem formal e material, a presente tese, no seu respectivo recorte dirigido à apreciação da legalidade para fins de registro de atos

de admissão e concessão de aposentadoria, reforma e pensão de servidores públicos, demonstrou que há fundamentação constitucional a amparar decisões dos tribunais de contas que vão para além de uma interpretação focada na legalidade estrita, aqui então denominadas de inovadoras, tendo as cortes de contas as condições necessárias, então extraídas do sistema jurídico, para que o conteúdo decisório dos atos então mencionados, principalmente aqueles que envolvem alta complexidade fática e/ou jurídica, seja elaborado em um ambiente de consenso junto aos agentes envolvidos, funcionando os tribunais de contas como perfeitos mediadores, em todos os estágios dos debates, cujo intuito ao final é a produção da melhor resposta para o caso concreto, potencializando os efeitos positivos da grande pluralidade cultural e social brasileira e, também não menos importante, minimizar efeitos indesejáveis de metas políticas dissonantes do interesse público, as quais, conforme alerta Habermas, são propícias em algumas ocasiões a escamotearem os mais distintos conjuntos de valores e de interesses, afastando assim a representação da identidade da coletividade.

REFERÊNCIAS

ABELLÁN, Marina Gascón. **Los hechos em el derecho. Bases argumentales de la prueba.** Madrid: Marcial Pons, 2010.

ABRÃO, Paulo, TORELLY, Marcelo D. **Justiça de transição no Brasil: a dimensão da reparação.** *In:* Repressão e memória política no contexto ibero-brasileiro: estudos sobre Brasil, Guatemala, Moçambique, Peru e Portugal. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Portugal: Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz, LOUREIRO, Maria Rita. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira.** PIRES, Roberto, LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (organizadores), *In:* Burocracia e políticas públicas no Brasil. Brasília: Ipea: Enap, 2018.

ACEMOGLU, D., ROBINSON, J.A. **Economic Origins of Dictator ship sand Democracy.** New York: Cambridge University, 2006.

AGOSTINHO, Santo. **Sobre a mentira.** Tradução e notas: Alessandro Jocelito Beccari. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

ALBERT, Hans. **Tratado da Razão Crítica.** Tradução de Idalina Azevedo da Silva, Erika Gudde e Maria José P. Monteiro. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro LTDA. 1978.

_____. **Tratado da Razão Crítica.** Tradução de Idalina Azevedo da Silva, Erika Gudde e Maria José P. Monteiro. Traduzido do original alemão: Traktat über Kritische Vernunft, 1969. Rio de Janeiro: Edições Tempo Brasileiro, 1976.

ALEXY, Robert, et al. **Derechos sociales y ponderación.** Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 2ª Ed. 2009.

ALEXY, Robert. **Direitos Fundamentais no Estado Constitucional Democrático: Para a relação dos direitos do homem, direitos fundamentais, democracia e jurisdição constitucional.** Tradutor: Dr. Luís Afonso Heck (Professor na UFRGS e ULBRA).Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 217, jul./set. 1999.

_____. **Epílogo a la teoria de los derechos fundamentales.** Revista Española de Derecho Constitucional. Ano 22, num 66, septiembre-diciembre, 2002.

_____. **Sobre la ponderación y la subsunción. Una comparición estructural.** *In:* Foro Jurídico; Núm. 09 (2009); 40-48; 2414-1720; Castilian.

_____. **Teoria da argumentação jurídica.** Tradução: Zilda Hutchinson Schild Silva. São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda, 2001.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais.** Tradução: Virgílio Afonso da Silva. Malheiros Editores LTDA, 2ª edição, 4ª tiragem, 2014.

_____. **Teoria da argumentação jurídica.** Tradução de Zilda Hutchinson Schild Silva. 2. Ed. São Paulo: Landy, 2005.

ALFONSO, Luciano Parejo. **Eficacia y administracion: tres estúdios.** Madrid: Instituto nacional de administracion publica: boletin oficial del estado, 1995.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Roberto Campos e a trajetória constitucional brasileira.** *In:* A constituição contra o Brasil: ensaios de Roberto Campos sobre a Constituinte e a Constituição de 1988. Organizador: Paulo Roberto de Almeida. São Paulo: LVM Editora, 2018.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado (notas para uma investigação)**. *In:* Um mapa da Ideologia. Theodor W. Adorno et. al. Organização: Slavoj Zizek. Tradução: Vera Ribeiro. Revisão de tradução: César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ÁLVAREZ, Jorge Iván Cifuentes. **Alcance del control jurisdicional a los actos administrativos disciplinarios.** Medellín: Corporación Universitária Americana — Facultad de Humanidades Y Ciencias Sociales — Programa de Derecho. 2018.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. **Constitucionalismo e Conceito de Constituição.** Brasília: Revista Direito Público, Volume 18, n. 98, mar/abr, 2021.

_____. **Ronald Dworkin e a sua contradição majoritária.** *In:* Consultor Jurídico (https://www.conjur.com.br), 23 de fevereiro de 2014, ISBN: 1809-2829.

AMARAL, Diogo Freitas do. **Curso de direito administrativo. Vol. I.** Coimbra: Almedina, 1993.

AMORIM FILHO, Agnelo. **Do Critério Científico para Distinguir a Prescrição da Decadência e Identificar as Ações Imprescritíveis.** *In:* RT 300/7, São Paulo: RT, 1960.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Teoria Geral dos Atos Administrativos — Uma releitura à luz dos novos paradigmas do Direito Administrativo.** Organizadores: Odete Medauar e Vitor Rhein Schirato (Os Caminhos do Ato Administrativo). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2011.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **O direito administrativo e sua história.** Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, v. 95, jan. 2000.

ARENDET, Hanna. **Origens do totalitarismo.** Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARISTÓTELES. **Sobre a alma.** Tradução e notas: Ana Maria Lóio. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

ATIENZA, Manuel. **As Razões do Direito — Teorias da Argumentação Jurídica.** Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3. Ed., São Paulo: Landy Livraria Editora e Distribuidora Ltda. Madri/España: Centro de Estudios Constitucionales. 2003.

_____. **O Argumento de Autoridade no Direito.** Tradução de André Rufino do Vale. Itajaí: Revista Novos Estudos Jurídicos. v. 17, n. 2, 2012.

_____. **Sobre princípios y reglas.** Doxa. Cuadernos de Filosofia del Derecho. Núm. 10, 1991.

ÁVILA, Humberto. **Repensando o "Princípio do Interesse Público sobre o Particular".** *In:* SARMENTO, Daniel (org.). Interesses Públicos versus Interesses Privados: Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

_____. **Teoria da segurança jurídica.** São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Malheiros, 2012.

BAGGIO, Antonio Maria. **O princípio esquecido.** São Paulo: Cidade Nova, 2008.

BALERA, Wagner. **A seguridade social na constituição de 1988.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

BALLADORE PALLIERI, Giorgio, CALAMANDREI, Piero, et al. **La crisi del diritto.** Firenze, FI, Italy: Seller: Libreria Oreste Gozzini snc, VI, 190, 1953.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Anulação de ato administrativo e dever de invalidar.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 202, out./dez. 1995.

_____. **Apontamentos sobre os agentes públicos — Regime Jurídico dos Servidores Públicos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1984.

_____. **Ato administrativo e direitos dos administrados.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1981.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

_____. **Discricionariedade e controle jurisdicional.** 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais.** 1ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Funções do Tribunal de Contas.** Revista de Direito Público, São Paulo: n. 72, out./dez. 1984.

_____. **Grandes Temas de Direito Administrativo.** São Paulo Malheiros, 2009.

_____. **O controle judicial dos atos administrativos.** Revista De Direito Administrativo, 152, 1–15, 1983. https://doi.org/10.12660/rda.v152.1983.43770, 2014.

_____. **Relatividade da Competência Discricionária.** Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional. Num. 8, 2004.

BANDEIRA DE MELO, Osvaldo Aranha. **Conceito do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Edição Especial. dez. 2013.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle de políticas públicas.** Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARNES, Javier. **Buena administración, principio democrático y procedimiento administrativo.** Buenos Aires: La Ley, 2012.

BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O sistema tribunais de contas e instituições equivalentes: um estudo comparativo entre o modelo brasileiro e o da União Europeia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARROSO, Carmem Lúcia de Melo. **As mulheres nos altos escalões da administração pública no Brasil.** Brasília: Revista do Serviço Público, jan/mar 2015.

BARROSO, Luís Roberto. **A constitucionalização do direito administrativo.** *In:* A Constitucionalização do Direito: Fundamentos Teóricos e Aplicações Específicas. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

_____. **A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo.** *In:* ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial.** Tradução: Humberto Laport de Mello. 3ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.

_____. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 8ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

_____. **El neoconstitucionalismo y la constitucionalización del derecho.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

BASTIAT, Frédéric. **A lei.** Tradução e notas: Pedro Sette-Câmara. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Hermenêutica e interpretação constitucional.** São Paulo: Celso Bastos Editor: Instituto brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

BASTOS, Marcelo dos Santos. **Da inclusão das minorias e dos grupos vulneráveis: uma vertente eficaz e necessária para a continuidade da ordem jurídica constitucional.** Revista Brasileira de Direito Constitucional — RBDC n. 18 — jul./dez. 2011.

BATTINI, Francesco. **Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici.** Varenna: Relazione tenuta nel corso del 50° convegno di studi ammnistrativi, 2004.

BAZIADOLY, Sophie. **Les finances publiques.** Presses Universitaires de France — PUF, 1ª édition, 1998.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo.** 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2009.

BEGA, Maria Tarcisa Silva, SANTOS, Viviane Vidal Pereira dos. **Famílias "da fila" versus famílias "da ocupação": a reprodução institucional de status diferenciado entre famílias atendidas pelo programa Minha Casa Minha Vida em Curitiba.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

BELLO, Angela Ales. **Introdução à Fenomenologia.** Tradução: Ir. Jacinta Turolo Garcia e Miguel Mahfoud. Bauru, SP: Edusc, 2006.

BELLO, Enzo, CAPELA, Gustavo, KELLER, Renato José. **Operação Lava Jato: ideologia, narrativa e (re) articulação da hegemonia.** Rio de Janeiro: Revista Direito e Praxis, Vol. 12, N. 3, 2021.

_____. **La cittadinanza nel costituzionalismo latino-americano.** Pisa: Pisa university press, 2021.

_____. **O pensamento descolonial e o modelo de cidadania do novo constitucionalismo latino-americano.** Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTCD), Unisino, doi: 10.4013/rechtd.2015.71.05, 2015.

BELTRÃO, Kaizo Iwakami, et al. **Revolução na previdência: Argentina, Chile, Peru, Brasil.** Tradução: Tânia Marques Cardoso e Paulo Castanheira. São Paulo: Geração Editorial, 1998.

BELTRÃO, Kaizô Iwakami, SUGAHARA, Sonoe. **Capítulo 2 — A eficiência da gestão dos estabelecimentos de saúde: a população rural e o papel da seguridade social na renda.** *In:* Saúde, Previdência e Assistência Social — Políticas Públicas Integradas Desafios e Propostas Estratégicas. Fátima Bayma de Oliveira e Istvan Karoly Kasznar — Organizadores. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

BERNAL, Francisco Javier. **Derecho administrativo: programa administración pública territorial.** Bogotá D.C.: escuela superior de Administración pública Augusto Álvarez Collazos (digital). 2008.

BETTI, Emilio. **Interpretação da lei e dos atos jurídicos.** São Paulo: Martins Fontes, 2007.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo, direitos fundamentais, democracia e constitucionalização.** 3. ed. Rio de Janeiro, São Paulo e Recife: Renovar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 7ª reimpressão, 2004.

_____. **Estado, governo, sociedade; por uma teoria geral da política.** Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo.** Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986, Ebook.

_____. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito.** Compiladas por Nello Morra. Tradução e notas: Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 1995.

BÖCKENFÖRD, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia.** Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Madri: Editorial Trotta. 1993.

BOLWERK, Aloísio Alencar, OLIVEIRA, Gustavo Paschoal T. Castro. **O direito entre o positivismo e o pós-positivismo jurídico: por uma teoria impura do direito.** Revista Esmat, Palmas, Ano 6, nº 7, pag. 113 a 140 — jan/jun 2014.

BONFIM, Alberto. **O processo administrativo — comentários, rotina e modelos de atos oficiais.** 5ª ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S. A., 1956.

BORDALO, Rodrigo. **Servidores Públicos: Lei 8.112/1990 (Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas.** Série I: administração pública; volume 4. Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes, coordenação). São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019.

BORGES, André. **Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, v. 53, n. 53, 2010.

BOURDIEU, Pierre et al. **Homo academicus. Translated by Peter Collier.** California: Stanford University Press, 1984.

_____. **O poder simbólico.** Tradução de Fernando Tomaz. Ed. DIFEL, Portugal, 1989.

_____. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico.** São Paulo: Unesp, 2004.

BRAGA, José Carlos de Souza, PAULA, Sergio Goes. **Saúde e Previdência: Estudos de Política Social.** São Paulo: CEBES-HUCITEC, 1981.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, de 24 de janeiro de 1967. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. DECRETO-LEI Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. **Código penal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 7 mai. 2022.

_____. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, de 04 de junho de 1998. **Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art6>. Acesso em: 04 jun. 2022.

_____. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 3, de 17 de março de 1993. **Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>. Acesso em: 05 jun. 2022.

_____. Lei 14.687/2023. **Dispõe sobre a criação de funções comissionadas e cargos efetivos no Quadro de Pessoal do Conselho Nacional de Justiça; e altera a Lei nº 11.416, de 15 de dezembro de 2006.** Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14687.htm>. Acesso em: 10 maio. 2024.

_____. LEI Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código civil.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 abr. 2022.

_____. LEI Nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006. **Regulamenta o art. 103-A da Constituição Federal e altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, disciplinando a edição, a revisão e o cancelamento de enunciado de súmula vinculante pelo Supremo Tribunal Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11417.htm#art8>. Acesso em: 01 jun. 2022.

_____. LEI Nº 11.770, de 9 de setembro de 2008. **Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei no 8.212, de 24 de julho de 1991.** Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11770.htm>. Acesso em: 21 jun. 2022.

_____. LEI Nº 12.618/2012, de 30 de abril de 2012. **Institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona; fixa o limite máximo para a concessão de aposentadorias e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição Federal; autoriza a criação de 3 (três) entidades fechadas de previdência complementar, denominadas Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo (Funpresp-Exe), Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Legislativo (Funpresp-Leg) e Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Judiciário (Funpresp-Jud); altera dispositivos da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004; e dá outras providências.** Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12618.htm >. Acesso em: 08 mar. 2022.

_____. LEI Nº 13.256, de 4 de fevereiro de 2016. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13256.htm#art2>. Acesso em: 03 jun. 2022.

_____. LEI Nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm>. Acesso em: 2 jul. 2022.

_____. LEI Nº 14.309, de 8 de março de 2022. **Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, para permitir a realização de reuniões e deliberações virtuais pelas organizações da sociedade civil, assim como pelos condomínios edilícios, e para possibilitar a sessão permanente das assembleias condominiais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14309.htm>. Acesso em: 30 mai. 2022.

_____. LEI Nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 04 jul. 2022.

_____. LEI Nº 5.809, de 10 de outubro de 1972. **Dispõe sobre a retribuição e direitos do pessoal civil e militar em serviço da União no exterior, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5809.htm>. Acesso em: 13 fev. 2022.

_____. LEI Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 04 abr. 2022.

_____. LEI Nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

_____. LEI Nº 8.437, de 30 de junho de 1992. **Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8437.htm>. Acesso em: 21 mai. 2022.

_____. LEI Nº 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://http://www.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm#>. Acesso em: 20 fev. 2022.

_____. LEI Nº 8.911, de 11 de julho de 1994. **Dispõe sobre a remuneração dos cargos em comissão, define critérios de incorporação de vantagens de que trata a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências.** Disponível em: <planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8911.htm>. Acesso em: 19 jun. 2022.

_____. LEI Nº 9.784, de 20 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: <http://http://www.planalto.gov.-br/ccivil_03/leis/L9784.htm>. Acesso em: 24 fev. 2022.

_____.. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2018/IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

BRETAS, Aléxia. **Judith Butler e Nancy Fraser: uma breve introdução ao debate.** Campinas/SP: Ideias, v. 7, n. 2, 2016.

BRITTO, Carlos Ayres. **O conteúdo jurídico do princípio da dignidade da pessoa humana em tema de direitos fundamentais e os avanços da constituição 1988.** *In:* Anais: VI Conferência dos Advogados do DF. Brasília: OAB/DF, 2008.

_____. **Teoria da Constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2006 (digital).

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUSTAMANTE, Thomas da Rosa de. **Tópica e argumentação jurídica.** Brasília: Revista de Informação Legislativa, a. 41, n. 163, jul./set, 2004.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; OLIVEIRA, Vitória Cristina. **Constitucionalização do direito administrativo e a sindicabilidade do ato discricionário.** Revista Estudos Institucionais, Vol. 2, 1, 2016.

CAENEGEN, R.C. **Juízes, legisladores e professores.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo.** 1ª Reimpressão Portuguesa. Coimbra: Almedina, 1998.

_____. **Princípios fundamentais do Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1977.

CÁMPORA, Juan Antonio. **El acto presunto.** Revista española de derecho administrativo N. 82, abril-junio, 1994.

CANARIS, Claus-Willhelm. **Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

CANOTILHO, J.J. Gomes, MENDES, Gilmar F., SARLET, Ingo W., STRECK, Lenio L. (Coords.) **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013 (digital).

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da constituição.** Coimbra: Edições Almedina, 7ª ed., 14 reimp, 2003.

_____. **Estado de Direito.** Lisboa: Almedina, 2002.

CAPELLA, Ana Claudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas.** Brasília: Enap, 2018.

CARRIÓ, Genaro R. **Notas sobre derecho y lenguaje.** Tercera edicion aumentada. Bueno Aires: Abeledo-Perrot, 1986.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **O formalismo moderado como dogma do processo administrativo.** *In:* NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/99. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Processo Administrativo Federal — Comentários à Lei nº 9.784 de 29/1/1999.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

CARVALHO NETO, Tarcisio Vieira de. **O princípio da impessoalidade nas decisões administrativas.** Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CASSIRER, Ernest. **A filosofia das formas simbólicas: a linguagem.** São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **Antropología filosófica: introducción a una filosofía de la cultura.** Traducción al español: Eugenio ímaz. México: Fondo de cultura económica, 1967.

CASTANHEIRA NEVES, Antônio. **Metodologia jurídica: problemas fundamentais.** Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

_____. **As fontes do Direito e o problema da positividade jurídica.** Coimbra: Universidade de Coimbra — Boletim Faculdade de Direito, Vol. LI, 1975.

_____. **O actual problema metodológico da realização do Direito.** *In:* Digesta. Coimbra: Coimbra Editora, vol. 2º, 1995.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

CASTRO, Jorge Abrahão de, CARDOSO Jr., José Celso. **Gasto Social do Governo Federal de 1988 a 2002.** *In:* Luciana Jaccoud (organizadora), Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo IPEA, Brasília, 2005.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Princípio da Legalidade e Desvio de Poder.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Edição Especial, dez. 2013.

CHESSA, Omar. **La novità delle origini recenti sviluppi del pensiero costituzionale originalista.** Diritto @ Storia: revista Internazionale di scienze giuridiche e tradizione romana. Anno XIII — 2014, quaderno n. 12 — nuova serie.

CHICOSKI, Davi. **A legalidade administrativa e a crise do positivismo jurídico.** Revista Digital de Direito Administrativo. Vol. 3, n. 1, 2016.

CHOMSKY, Noam. **Miedo a la democracia.** Traductor: Mireia Carol, Barcelona: Editorial Planeta S.A. Crítica (digital), 1991.

COELHO, Inocêncio Mártires, **Racionalidade Hermenêutica: acertos e equívocos.** Direito Público. Porto Alegre, ano 1, n. 1, p. 56-82, jul./ set. 2003.

_____. **Interpretação Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **Da Hermenêutica filosófica à Hermenêutica jurídica.** Fragmentos. São Paulo: Saraiva, 2015.

COLMENERO, Ramón Bonell. **El Tribunal de Cuentas.** Madrid: España. Saberes, vol. 4, 2006.

COMTE, Auguste. **Discurso sobre o espírito positivo.** Tradução: Walter Solon. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

CORETH, Emerich. **Questões fundamentais de hermenêutica.** SãoPaulo: EDUSP, 1973.

COSTA, Gustavo Vidigal. **O Planejamento do Estado e o Papel Fiscalizatório dos Tribunais de Contas.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2015.

COSTA, José Gonçalves da. **Legalidade versus oportunidade — legalidade atenuada, oportunidade regulada.** Lisboa: Revista do Ministério Público. Julho-Setembro, 2000.

COSTA, José Guilherme Ferraz da. **Seguridade social internacional.** Curitiba: Juruá, 2017.

COSTA, José Ricardo Caetano. **Previdência e Neoliberalismo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Ltda., 2001.

COSTA, Paulo Nogueira da. **O papel dos tribunais de contas na proteção dos direitos sociais.** Portimão: Jurismat, n. 7, nov. 2015.

COSTA, Sérgio. **Desigualdades, Interdependência e Políticas Sociais no Brasil.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

COUSO, Javier A. **Indigencia, inequidad y democracia: las limitaciones del argumento libertário.** *In:* SABA, Roberto. Derecho y pobreza. 1ª ed. Ciudad Autônoma de Buenos Aires: Del Puerto, 2006.

COUTINHO, Diogo R. **Direito, desigualdade e desenvolvimento.** São Paulo: Saraiva, 2013.

COUTURE, Eduardo J. **Fundamentos do Direito Processual Civil.** Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Controle Jurisdicional do ato administrativo.** Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

_____. **Direito administrativo do Brasil: apresentação do Direito Administrativo.** Vol. I. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

_____. **Valor jurídico da portaria. Rio de Janeiro: Revista de direito administrativo.** V. 117, jul./set. 1974.

CRISMANI, Andrea. **Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo.** Trieste: EUT Edizioni Università di Trieste, 2018, 34.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público.** Revista Jurídica, vol. 03, n°. 52, Curitiba, 2018. DOI: 10.6084/m9.figshare.7371101.

CUNHA, Paulo Ferreira da. **Comunicação & direito: semiótica, literatura e norma.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

CUNHA, Ricarlos Almagro Vitoriano. **Hermenêutica e Argumentação no Direito.** Curitiba: Editora CRV, 2014.

_____. **Segurança Jurídica e crise no direito.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2012.

CUPAIOLI, Lorenzo. **L'atto vincolato incardina la giurisdizione civile nelle controversie di diritto pubblico: l'ennesima incursione** (Nota a Cass., S.U., ord. 29 settembre 2022, n. 28429, Cons. Stato, Sez. III, 3 ottobre 2022, n. 8434, e Sez. III, 5 dicembre 2022, n. 10648). *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.2, Marzo-Aprile, 2023.

CUSTÓDIO, A. J. F. **Eficácia das decisões dos tribunais de contas.** Revista De Direito Administrativo, 185, 1991.

D'URSO, di Maria Teresa. **La centralità e l'attualità del giudizio di conto, quale strumento essenziale di garanzia della legalità finanziaria e trasparenza contabile nella società contemporanea.** *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021.

DAL PASSO, Fabrizio. **Storia e diritti delle minoranze: storia e diritti delle minoranze**, 2005.

DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo e segurança jurídica.** GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), *In:* Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DASCAL, Marcelo. **Interpretação e compreensão.** São Leopoldo-RS: Editora Unisinos, 2006.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil.** São Paulo: Dialética, 2006.

DEL VECCHIO, Giorgio. **Evolução e involução no sistema jurídico.** Tradução de Henrique de Carvalho. Belo Horizonte: Editora Líder, 2005.

_____. **Lições de filosofia do direito.** Tradução de António José Brandão. Coimbra — Portugal: Arménio Amado — Editor, Sucessor, 1979.

DELGADO, Guilherme C. **A questão agrária no Brasil, 1950-2003.** *In:* Luciana Jaccoud (organizadora), Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo IPEA, Brasília, 2005.

DENTI, Vittorio. **Processo civile e giustizia sociale.** Milano: Edizioni di Comunità. 1971.

DEYSINE, Anne. **La cour Roberts et le retour du gouvernement des juges?** França: Droit et société, 2020/3 (nº 106), Éditions Lextenso.

DEZAN, Sando Lucio. **Fundamentos de Direito Administrativo Disciplinar.** 2ª ed. Curitiba: Juruá Editora. 2011.

DEZAN, Sandro Lúcio, CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. **Processo administrativo: Lei 9.784/99.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019,

DEZAN, Sandro Lucio. **Administração Pública & Políticas de Meio Ambiente: O princípio da precaução ambiental e uma proposta de teoria geral da decisão administrativa.** Curitiba: Juruá, 2014.

_____. **Da constitucionalização à democratização do Direito Administrativo.** Revista Justiça do Direito, v. 35, n. 3, Set./Dez., 2021.

_____. **Direito Administrativo de Polícia Judiciária v. 3.** Belo Horizonte: Fórum Ltda, 2019.

_____. **Fenomenologia e hermenêutica do direito administrativo: para uma teoria da decisão administrativa.** Curitiba: Juruá editora, 2018.

_____. **O que é o neojusnaturalismo? Um olhar pela óptica da administração pública contemporânea.** Rev. direitos fundam. democ., v.25, n. 1, jan./abr. 2020.

DEZAN, Sandro Lúcio; HERKENHOFF, Henrique Geaquinto; GUIMARÃES, Jader Ferreira. **A administração pública concretista de direitos fundamentais.** Belo Horizonte: Arraes, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Da constitucionalização do Direito Administrativo — Reflexos sobre o Princípio da Legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun.2012 (digital).

_____. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo.** *In:* RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves et al. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Transformações da organização administrativa, Diretrizes, relevância e amplitude do anteprojeto.** *In:* Nova Organização administrativa brasileira. Coordenador: Paulo Modesto; apresentação: Paulo Bernardo; introdução: Luiz Carlos Bresser Pereira. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Da constitucionalização do direito administrativo— Reflexos sobre oprincípio da legalidade e a discricionariedade administrativa.** Atualidades Jurídicas: Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil-OAB. Belo Horizonte, ano 2, n. 2, jan./jun. 2012 (digital).

DILTHEY, Wilhelm. **Origens da hermenêutica.** *In:* Textos de Hermenêutica. Rui Magalhães (Org.). Porto: Rés-Editora, 1984.

DIMOULIS, Dimitri. **Positivismo jurídico: introdução a uma teoria do direito e defesa do pragmatismo jurídico-político.** São Paulo: Método, 2006.

DONADON, João. Capítulo 8 — **Uma visão totalizante da previdência: O sistema previdenciário e os desafios impostos pela demografia e pelas alterações das relações de trabalho.** *In:* Saúde, Previdência e Assistência Social — Políticas Públicas Integradas Desafios e Propostas Estratégicas. Fátima Bayma de Oliveira e Istvan Karoly Kasznar — Organizadores. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

DONNAT, O. **Les pratiques culturelles des Français à l'ère numérique.** Paris: La Découverte; Ministère de la Culture, 2009.

DREYFUS, Françoise. **Rendre des comptes — rendre compte: des notions ambigües.** Revue française d'administration publique, 2016.

DUBOIS, Vincent. **Políticas no guichê, políticas do guichê.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

DWORKIN, Ronald M. **Es el derecho um sistema de reglas?** Version castellana de Javier Esquivel Y Juan Rebolledo. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas — Universidade Nacional Autónoma de México, 1977.

_____. **Equality, Democracy, and Constitution.** *In:* Alberta Law Review, n. XXVIII, 1989-1990.

_____. **O Império do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução.** Tradução: Silvana Vieira, Luís Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo. 1997.

ECO, Humberto. **Semiótica e Filosofia da Linguagem.** Tradução: Maria de Bragança. Torino: Giulio Einaudi Editori SPA, 1984.

_____. **Os limites da interpretação.** Tradução: Pérola de Carvalho. Revisão: Afonso Nunes Lopes. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

_____. **Os limites da interpretação.** Versão eletrônica. Tradução Pérola de Carvalho. São Paulo: Perspectiva, 2015.

EISENMANN, Charles. **O direito administrativo e o princípio da legalidade.** Revista de Direito Administrativo, vol. 56, abril-junho, 1959.

EISGRUBER, Christopher L. **Constitutional Self-Government and Judicial Review: A Reply to Five Critics.** University of San Francisco Law Review, 2001.

ENTERRIA, Eduardo Garcia de, FERNANDES, Tomas Ramon. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: RT, 1990.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** Revisor técnico: Carlos Ari Sundfeld. Tradutor: José Alberto Froes Cal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

ENTERRÍA, Eduardo García de. **Aspectos de la administracion consultiva.** Revista de Administración pública, nº 24, 1957.

_____. **Democracia, jueces e control de la Administración.** Navarra: Civitas, 1998.

ESCOLA, Héctor Jorge. **El interés público como fundamento del derecho administrativo.** Buenos Aires: Depalma, 1989.

FAGUNDES, Miguel Seabra. **Conceito de mérito administrativo.** Revista de Direito Administrativo, n. 23, jan./mar. 1951.

_____. **O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário**, 7ª edição (atualizada por Gustavo Binenbojm), Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FALCÓN Y TELLA, Maria José. **Equidad, derecho, y justicia.** Madrid: Editorial universitária Ramón Areces, 2018.

FARAH, Maria Ferreira Santos. **A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas.** *In:* A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). — São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

FARIAS, Luciano Chaves de. **O poder dos Tribunais de Contas de examinar a constitucionalidade das leis e normas.** BDA n. 10, 2006.

FERNANDES, André Dias. **A constitucionalização do Direito Administrativo e o controle judicial do mérito do ato administrativo.** Revista de Informação Legislativa (RIL), Ano 51, número 203, jul./set. 2014.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves Alfredo. **A Teoria da interpretação judicial para além do interpretativismo e do não-interpretativismo.** *In:* XX Congresso Nacional do Conpedi, 2012, Uberlândia — MG. Anais do XXI Encontro Nacional do Conpedi, p.

FERNANDES, Vladimir. **Mito e religião na filosofia de Cassirer e a moral religiosa.** Notandum. São Paulo, Centro de Estudos Medievais Oriente & Ocidente da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP), ano VII, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. **Derecho y razón.** Madrid: Editorial Trottra, 1998.

_____. **O estado constitucional de direito hoje: o modelo e a sua discrepância com a realidade.** Revista do Ministério Público de Lisboa. Ano 16, n. 61, 1996.

FERRAZ, Sérgio, DALLARI, Adilson Abreu. **Processo administrativo.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Constituição e governabilidade: ensaio sobre a (in) governabilidade brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1995.

FERREIRA, Luiz Pinto. Comentários à Constituição Brasileira. São Paulo: Saraiva, 1992, 412.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucion de la antigüedad a nuestros días.** Traducción: Manuel Martínez Neira. Madrid: Editorial Trotta, 2001.

FORSTHOFF, Ernst. **Tratado de Derecho Administrativo.** Madrid: Instituto de Estudios Politicos, 1958.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas.** Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2002.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência administrativa na Constituição Federal.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 220, abr./jun. 2000.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Curso de direito constitucional brasileiro.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FRANK, Jerome. **Derecho e incertidumbre.** México: Fontamara, 2001.

FREITAS DO AMARAL, Diogo. **Curso de direito administrativo.** Vol. I. Lisboa: Almedina, 2015.

GADAMER, Hans-Georg. Verdade e Método. **Traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica.** Tradução de Flávio Paulo Meurer; revisão da tradução de Ênio Paulo Giachini. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999.

_____. **Verdade e método.** Tradução: de Flávio Paulo Meurer. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

_____. **Verdad e método II.** Tradujo Manuel Olasagasti. Salamanca/España: Ediciones Sígueme, S.A, 1992.

_____. **Verdade e Método II:** complementos e índice.Tradução de Ênio Paulo Giachini; revisão da tradução de Marcia Sá Cavalcante-Schuback. Petrópolis-RJ: Vozes, 2002.

_____. **Hermenêutica em retrospectiva.** Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo & FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. Tomo II. 9a edición, Madrid: Civitas, 2004.

_____. **Curso de derecho administrativo.** Tomo II. 5a edición, Madrid: Civitas, 1998.

GARCÍA MANRIQUE, Ricardo. **Radbruch y el valor de la seguridade jurídica.** Barcelona: anuario de filosofía del derecho — estudios de teoría y filosofia del derecho, 2004.

GARCÍA, Manuel Calvo. **Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica**. Madrid: Tecnos, 1994.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva. 8ª edição, 2003.

GENIEYS, William. **L'affirmation d'une élite des politiques de l'État Le secteur de la protection sociale.** Informations Sociales, n° 157, 2015.

GIAMBIAGI, Fabio. **Reforma da Previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

GIANNINI, Massimo Severo. **Stato repubblicano e autonomie: La lentíssima fondazione dello Stato repubblicano.** Regione e governo locale, 1981, n. 6.

GICO JR., Ivo Teixeira. **Análise Econômica do Processo Civil.** Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

_____. **Bem-Estar Social e o Conceito de Eficiência Social.** Brasília: Centro Universitário de Brasília — UniCeub, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro, volume 1: parte geral.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Pedro. **A concessão de serviços públicos.** Coimbra: Almedina, 1999.

GORDILLO, Agustín A. Tratado de derecho administrativo, 2. tomo: La Defensa Del Usuario Y Del Administrado. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo. 2003.

_____. **Tratado de Derecho Administrativo — El acto administrativo — TOMO 3**. 8ª ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2004.

GRACIOSA, José Gomes. **Tribunal de Contas no Brasil: órgão que auxilia todos os Poderes.** *In:* Revista Técnica dos Tribunais de Contas — RTTC. ano 1, nº 0, set. 2010. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GRAU, Eros Roberto. **O Estado, a liberdade e o Direito administrativo.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, n. 97, p. 255, jan./dez. 2002.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988.** 8. Ed. São Paulo: Malheiros.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **A teoria dos conceitos jurídicos indeterminados e a discricionariedade técnica.** Campo Grande/MS: Revista Direito UFMS. Edição Especial. 2015.

_____. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988.** São Paulo: Malheiros, 2003.

GUASTINI, Riccardo. **Teoría e ideologia de la interpretación constitucional.** Traducción de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, Bruxelas, 2004, disponível em <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/intosai_gov_9100_e.pdf>, Acesso em: 14 jul. 2023.

GUIJARRO, Javier Medina. **La legitimidade de las instituciones superiores de control.** Revista Española de Control Externo, 2005.

GÜNTHER, Klaus. **Teoria da argumentação no direito e na moral: justificação e aplicação.** Tradução: Claudio Molz. São Paulo: Landy Editora, 2004.

HABA, Enrique P. **Racionalidad y método para el derecho: es so posible.** Vol. 1. DOXA, 1990.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição.** Tradução: Gilmar Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. **Verdade Y Estado Constitucional — Tercera Parte.** Traducción: Guillermo José Mañon Garibay. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006.

HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada.** Tradução: Lucia Aragão. Revisão Daniel Camarinha da Silva. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 2002.

_____. **Consciência Moral e Agir Comunicativo.** Tradução: de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

_____. **Dialética e Hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer.** Porto Alegre: L&PM Editores, 1987.

_____. **Direito e democracia: entre facticidade e validade Volume II.** Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Técnica e ciência como ideologia.** Tradução: Artur Morão. Lisboa: Edições 70 Ltda. 1968.

_____. **Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade da ação e racionalização social.** Tradução Paulo Astor Soethe. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, n. 36. São Paulo, 1995.

_____. **Três modelos normativos de democracia.** Traduções de Gabriel Cohn e Álvaro de Vita. Universidade de Valência, 1991.

HACHEM, Daniel Wunder. **Princípio Constitucional da Supremacia do Interesse Público.** Belo Horizonte: Fórum, 2011.

HALL, Peter A., TAYLOR, Rosemary C. R. **As três versões do neo-institucionalismo.** LUA NOVA Nº 58, 2003.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **Os artigos federalistas, 1787-1788: edição integral.** Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1993.

HART, H. L. A. **O conceito de direito.** Tradução de A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 3ª ed., 2001.

HAURIOU, André. **A utilização em Direito Administrativo das regras e princípios do direito privado.** Tradução de Paulo da Mata Machado. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1945. f. I. fasc..

HAURIOU, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação — Ensaio de Vitalismo Social.** Tradução de José Ignácio Coelho Mendes Neto. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2009.

_____. **Précis Élémentaire de Droit Administratif.** Paris: Recueil Sirey, 1926.

HEIDEGGER, Martin. **Ser e Tempo. Parte I.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 15º, São Paulo: Editora Vozes, 2015.

_____. **Ser e Tempo. Parte II.** Tradução de Márcia Sá Cavalcante Schuback, ed. 13º, São Paulo: Editora Vozes, 2005.

_____. **Ser Y Tiempo.** Traducción, prólogo y notas de Jorge Eduardo Rivera. Edición electrónica de www.philosophia.cl / Escuela de Filosofía Universidad ARCIS, 1927.

HERNÁNDEZ, Miguel Ángel Villacorta. **La independencia del auditor de cuentas externo.** Madri: Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, 2007.

HESPANHA, António Manuel. **Cultura Jurídica Europeia.** Lisboa: Almedina, 2012.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição.** Tradução: Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: SAF, 1991.

_____. **La interpretacíon constitucional. Seleccíon, traducción e introducción: Pedro Cruz Villalon.** *In:* Escritos de derecho constitucional. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 2ª edicíon, 1992.

HESSEN, Johannes. **Teoria do Conhecimento.** Tradução: João Vergílio Gallerani Cuter. Revisão técnica: Sérgio Sérvulo da Cunha. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HIRATA, Helena, KERGOAT, Danièle. **Novas configurações da divisão sexual do trabalho.** Tradução: Fátima Murad. São Paulo: Cadernos de Pesquisa, v. 37, n. 132, set/dez, 2007.

HONNETH, Axel. **O Direito da Liberdade.** São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HORBACH, Carlos Bastide. **A nova roupa do Direito Constitucional: neoconstitucionalismo, pós-positivismo e outros modismos.** *In:* Revista dos Tribunais, volume 859.

HUMPHREY, Christopher, et al. **The international federation of accountants: private global governance in the public interest? Paper presented at he international conference on Global Governance and the role of non-state actors.** London, 2004.

JESUS, Andreia Sousa de. **A política de prevenção à criminalidade como perpetuação do racismo de Estado.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

JÈZE, Gaston. **Princípios generales del derecho administrativo.** Tomo II. Buenos Aires: Depalma, 1949.

JOLLS, Christine, SUSTEIN, Cass R., THALER, Richard. **A Behavioral Approach to Law and Economics.** Stanford Law Review, Vol. 50, n. 5, 1998.

JOYCE, Richard. **The Evolution of morality.** London, England: A Bradford Book, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Conceito de interesse público e a "personalização" do direito administrativo.** *In:* Diretores: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, DALLARI, Adílson. São Paulo: Revista Trimestral de Direito Público Órgão do INSTITUTO GERALDO ATALIBA — IDEPE — INSTITUTO INTERNACIONAL DE DIREITO PÚBLICO E EMPRESARIAL. 26/1999.

_____. **Curso de Direito Administrativo.** E-book. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

JUSTEN, Monica Spezia. **A noção de serviço público no direito europeu.** SãoPaulo: Dialética, 2003.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura.** Tradução e notas: Fernando Costa Mattos. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

_____. **Crítica da razão pura.** Versão eletrônica. Tradução: J. Rodrigues de Merege. Créditos de digitalização: Membros do grupo de discussão Acrópolis.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do Direito.** Tradução: António Ulisses Cortês. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2004.

_____. **Hermenéutica y Derecho.** Comares: Granada, 2007.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional.** Tradução do alemão: Alexandre Krug. Tradução do italiano: Eduardo Brandão. Tradução do francês: Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

_____. **Teoria geral do Estado.** Tradução: Fernando de Miranda. São Paulo: Livraria Acadêmica, 1938.

_____. **Teoria Pura Del Derecho.** Traducción de la segunda edición en alemán, por ROBERTO J. VERNENGO. 2ª reimpressión. UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. 1982.

KERN, Christoph A. Kern. **O papel das Cortes Supremas.** *In:* CLÈVE, Clemerson Merlin. Doutrinas Essenciais. DIREITO CONSTITUCIONAL. Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão:** A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRAFT, Michael E., FURLONG, Scott R. **Public policy: politics, analysis, and alternatives.** California: CQ Press, 2018.

KURZ, Robert. **O colapso da modernização.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

KYMLICKA, Will. **Filosofia política contemporânea.** Tradução: Luís Carlos Borges. Revisão da tradução: Marylene Pinto Michael. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensar de Hannan Arendt.** São Paulo: Companhia das letras, 1988.

LANDAU, David. **Abusive Constitutionalism.** University of California, Davis. 2013.

LAPORTA, Francisco J. **Algunos problemas de los deberes positivos generales (Observaciones a un artículo de Ernesto Garzón Valdés).** Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000, Edición digital a partir de Doxa: Cuadernos de Filosofia del Derecho, núm. 3, 1986.

_____. **Entre el derecho y la moral.** México: Distribuciones Fontamara, S. A. 2007.

_____. **Entre el derecho y la moral.** México-DF: Distribuciones Fontamara, S.A., 1993.

LARENZ, Karl. **Metodologia da Ciência do Direito.** Lisboa: Gulbenkian, 1989.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. **Entre Lei e Constituição: a administração pública e o controle de constitucionalidade no direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, v. 260, 2012.

LEAL, Antônio Luís da Câmara. **Da prescrição e da decadência: teoria geral do Direito Civil.** 4. ed. — atualizada pelo juiz José de Aguiar Dias —, Rio de Janeiro: Forense, 1982.

LEVIN, Samuel R. **The Semantics of Metaphor.** Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1977.

LIMA, Luiz Henrique. **Composição e funcionamento dos tribunais de contas — anotações à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.** *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

_____. E-book. **Teoria e jurisprudência para os tribunais de contas.** 7. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

LIMA, Ruy Cirne. **Direito Administrativo e Direito Privado.** Ato administrativo e ato jurídico privado. Domínio público e propriedade privada. Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV, 1951. v. 26.

_____. **Princípios de Direito Administrativo.** 7. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LINOTTE, Didier & ROMI, Raphaël. **Services publics et droit public économique.** 5e. Édition, Paris: Litec, 2003.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución.** Traducción y estúdio sobre la obra por Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1976.

LONG, Marceau et al. **Les grands arrêts de la jurisprudence administrative.** 19. ed. Paris: Éditions Dalloz, 2013, item 7, p.47.

LOUREIRO, Maria Rita, ABRUCIO, Fernando Luiz. **Incrementalismo, negociação e accountability: análise preliminar das reformas fiscais no Brasil.** Trabalho Apresentado no Grupo de Políticas Públicas da Anpocs (Gt 14) Anpocs. Caxambu/MG, Outubro de 2002.

LUHMANN, Niklas. **El derecho como sistema social.** *In:* DIEZ, Carlos Cómez-Jara (Ed.). Teoría de sistemas y derecho penal: fundamentos y posibilidades de aplicación. Granada: Comares, 2005.

_____. **Legitimação pelo procedimento.** Tradução: Maria da Conceição Côrte-Real. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.

LYKKE, N. **Feminist studies: a guide to intersectional theory, methodology and writing. Abingdon-on-Thames.** United Kingdom: Routledge, 2010.

LYRA FILHO, Roberto. **Direito do capital e direito do trabalho.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1982.

_____. **Direito do capital e direito do trabalho.** PortoAlegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1982.

MACCORMICK, Neil. **Argumentação jurídica e teoria do direito.** Tradução de Waldéa Barcelos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

_____. **Retórica e o Estado de Direito: uma teoria da argumentação jurídica.** Tradução: Conrado Hübner Mendes e Marcos Paulo Veríssimo. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

MACHADO, J. Baptista. **Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador.** Coimbra: Livraria Almedina, 1983.

MACIEIRA, Leonardo dos Santos. **Auditor constitucional dos tribunais de contas-natureza e atribuições.** *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 3. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

_____. **Lições de direito previdenciário e administrativo no serviço público.** 4. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

MANO, Margarida, MARQUES, Maria da Conceição da Costa. **Novos modelos de governo na universidade pública em Portugal e competitividade.** Revista de Administração Pública: Rio de Janeiro, 46 (3), maio/jun., 2012.

MANRIQUE, Ricardo García. **El valor de la seguridad jurídica.** Madrid:Iustel, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **A arte da guerra.** Tradução e notas: Eugênio Vinci de Moraes. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Da Corte que declara o "sentido exato da lei" para Corte que institui precedentes.** *In:* CLÈVE, Clemerson Merlin. Doutrinas Essenciais. DIREITO CONSTITUCIONAL. Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES, Eduardo. **As políticas públicas na Ciência Política.** *In:* A política pública como campo multidisciplinar / Eduardo Marques, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). — São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MARTÍN, Carlos de Cabo. **Sobre el concepto de Ley**. Madrid: Ed. Trota, 2000.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira, MITUZANI, Larissa. **Direito das minorias interpretado: o compromisso democrático do direito brasileiro.** Santa Catarina: Sequência — publicação do programa de pós-graduação em direito da UFSC, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **O conceito científico de processo administrativo.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. 235: 321-381, jan./mar, 2004.

MARTOS, José Antonio Montilla. **La crítica a la protección de las minorias em alemania.** Revista de estúdios políticos, nº 106, 1999.

MARTOS, José Antonio Montilla. **Pensar en federal, actuando en federal.** Universidad de Granada. Revista Española de Derecho Constitucional, 106, enero-abril (2016).

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos.** Tradução e notas: Jesus Ranieri. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

MATEUS, Augusto, CAETANO, Gonçalo, MADRUGA, Paulo. **Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social, Relatório Final, volume 1, As Grandes Questões Conceptuais e Metodológicas.** Portugal: Consórcio liderado pela Augusto Mateus e Associados e que integra CIRIUS, Geoldeia e CEPREDE, julho de 2005.

MATOS, Andityas Soares de Moura Costa. **Utopias, distopias e o jogo da criação de mundos.** Belo Horizonte: Revista UFMG, V. 24, N. 1 e 2, jan/dez, 2017.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán. Tomo I.** Parte general. Buenos Aires: Editorial DEPALMA, 1949.

McILWAIN, Charles Howard. **Constitutionalism: ancient and modern.** Indianápolis: Liberty Fund, 2008.

MEAD, George Herbert. **Mind, self, and society: from the standpoint of a social behaviorist.** University of Chicago Press; 1ª edição, 1967.

MEDAUAR, Odete. **A processualidade no direito administrativo.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Direito Administrativo Moderno.** 21ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

_____. **Nova crise do serviço público.** *In:* Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso daSilva. GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da (org.). São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **O Direito Administrativo em evolução.** 2. Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **O Direito Administrativo em evolução.** 3. Ed., Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2017.

_____. **O Direito Administrativo moderno.** 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro.** 22. Ed, São Paulo: RT, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro.** 42. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do fato jurídico: plano da existência.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Controle de Constitucionalidade-Hermenêutica Constitucional e revisão de fatos e prognoses legislativos pelo órgão judicial.** *In:* CLÈVE, Clemerson Merlin. **Doutrinas Essenciais. Direito Constitucional.** Vol. X, Tomo I. Processo Constitucional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MENEGALE, José Guimarães. **Contribuição à teoria do processo administrativo.** Revista de Direito Administrativo RDA. 1945. v. 2, n. 2, p, 473.

MIRANDA, Sandra Julien. **Do Ato Administrativo Complexo.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998.

MONCADA. Luís S. Cabral de. **A relação jurídica administrativa: para um novo paradigma de compreensão da atividade, da organização e do contencioso administrativo.** Coimbra: Coimbra Editora, 2009.

MONTEIRO, Alexandre Luiz Moraes do Rêgo. **Administração pública consensual e a arbitragem**. Revista de arbitragem e mediação, v. 9, n. 35, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis.** Tradução: Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORA, José Ferrater. **Dicionário de Filosofia.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1978 (digital).

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do direito administrativo novas considerações (avaliação e controle das transformações).** Salvador: Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, 2005.

MOREIRA, Egon Bockman. **Processo administrativo, princípios constitucionais e a Lei n. 9.784/99.** 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Vital. **Princípio da maioria e princípio da constitucionalidade: Legitimidade e Limites da Justiça Constitucional.** *In:* Legitimidade e Legitimação da Justiça Constitucional, Colóquio no 10º aniversário do Tribunal Constitucional, Coimbra: Coimbra Editora, 1995. Disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/textos030212.html>. Acesso em: 19 mai. 2023.

MORESO, José Juan, VILAJOSANA, Josep Maria. **Introducción a la teoria del derecho.** Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales, S.A, 2004.

MORIN, Edgar. O método 1. **A natureza da natureza.** Tradução de Maria Gabriela de Bragança. Portugal: Publicações Europa-América, Lda, 3. Ed, 1977.

MORÓN, Miguel Sanchez. **"Libre" designación y "libre" cesse em la función pública: los limites de la discrecionalidad.** Espanha: Revista de Administración Pública, 211. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/rap.211.01.

_____. **Elementos de la participacion ciudadana.** Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, núm. 221, 1984.

MORRISON, Wayne. Filosofia do Direito. **Dos gregos ao pós-modernismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. **O conflito entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o devido processo legal na improbidade administrativa — standards para aplicação da indisponibilidade de bens do indiciado.** Revista Síntese de direito administrativo, v. 10, n. 114, jun. 2015.

MOURÃO, Licurgo, FERREIRA, Diogo Ribeiro. **A atuação constitucional dos tribunais de contas e de seus magistrados (composição, atuação e deliberações) — de Eisenhower a Zé Geraldo.** *In:* LIMA, Luiz Henrique (Coordenador). Tribunais de Contas: temas polêmicos na visão de ministros e conselheiros substitutos. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

MOYA, Maria Dolores Genaro. **40 años Después, los retos em el ámbito de la fiscalización.** Revista Española de Control Externo, vol. XXIV, nº 71 (mayo 2022).

MÜLLER, Friedrich. **Métodos de trabalho no direito constitucional.** 3ª ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro. Renovar, 2005.

MULLER, Pierre, SUREL, Yves. **A Análise das Políticas Públicas.** Traduzido por: Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NAVARRA COELHO, Sacha Calmon. **Segurança Jurídica e Mutações Legais.** Disponível em: <https://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Seguranca-Juridica-e-Mutacoes-Legais.pdfp.>. Acesso em: 20 set. 2022.

NEVES, Marcelo. **A Constitucionalização Simbólica.** São Paulo: Acadêmica, 1994.

NICHOLSON, Brian. **A previdência injusta: como o fim dos privilégios pode mudar o Brasil.** São Paulo: Geração Editorial, 2007.

NIETO, Alejandro. **Sobre la dudosa posibilidad y escasa utilidad de definir el derecho.** Madrid: Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ISSN 1575-8427, Nº. 23, 2019.

NÓBREGA, Tatiana de Lima, BENEDITO, Maurício Roberto de Souza. **O regime previdenciário do servidor público.** 2. ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco.

NOHARA, Irene Patrícia, MOTTA, Fabrício, PRAXEDES, Marco. **Coleção soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I: administração pública; volume 10. LINDB no Direito Público.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. **O motivo no ato administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A., 2004.

Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores 10 (ISSAI 10). Aprovada em 2007. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562329403284D>. Acesso em: 19 fev. 2022.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Fundamentais e Justiça Constitucional em Estado de Direito Democrático.** Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

OLIVEIRA, Ocimar Barros de. **Processo administrativo e democracia participativa.** Leme: J. H. Mizuno, 2014.

OTERO, Paulo. **Conceito e Fundamento da Hierarquia Administrativa.** Coimbra Editora, 1992.

PEIRCE, Charles Sanders. **Semiótica.** Tradução: José Teixeira Coelho Neto. São Paulo: Perspectiva, 2005.

PELEGRINI, Marcia. **A Competência Sancionatória do Tribunal de Contas: Contornos Constitucionais.** Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Hermenêutica filosófica e constitucional.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

PERELMAN, Chaïm. **Tratado da argumentação: a nova retórica.** Tradução: Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PERIN, Roberto Cavallo. **Il contributo italiano ala libertá di scienza nel sitema delle libertà costituzionali.** Diritto Amministrativo, anno XXIX Fasc. 3, 2021.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Introdução.** *In:* Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Roberto Rocha C. Pires Organizador. — Rio de Janeiro: Ipea, 2019.

PIZZORUSSO, Alessandro. **Problemi definitori e prospettive di riforma del Csm**. *In:* Quaderni costituzionali, 1989.

PLATÃO, **As Leis.** Bauru: Edipro, 1999, 502-503.

PONDÉ, Lafayette. **Controle dos Atos Administrativos.** Rio de Janeiro, v. 212, Revista de Direito Administrativo, abr./jun, 1998.

POPPER, Karl R. **A lógica da pesquisa científica.** Tradução: Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1972.

_____. **A miséria do historicismo.** Tradutores: Octany S. da Mota & Leonidas Hegenberg. São Paulo: EDUSP, 1980.

_____. **A sociedade aberta e seus inimigos.** Belo Horizonte: Editora Itatiaia/São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2º volume, 1974.

_____. **O mito do contexto: em defesa da ciência e da racionalidade.** Tradução: Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 1999.

POSNER, A. Richard. **Pragmatic adjudication.** University of Chicago Law School: 18 Cardozo Law Review 1, 1996.

POZZOLO, Susanna. **Un equilibrio forse instabile. Diritti delle minoranze, costituzionalismo democratico e democrazia diretta.** Rivista scientifica rilevante ai fini dell'Abilitazione Scientifica Nazionale. 2020.

QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. **A teoria do "desvio de poder" em direito administrativo.** Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal, 1942.

QUEVEDO, Francisco de. **A Hora de Todos e a Fortuna com Inteligência.** Tradução: Liliana Raquel Chwat. São Paulo: Editora Escala, 1995, p 66.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do Direito.** São Paulo: WMF Martins Fontes, 2016.

_____. **Introducción a la ciência del derecho.** Traducción de: Luis Recasens Siches. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez Calle de Preciados, 1930.

RAWLS, John. **Justiça e Democracia.** Tradução: Irene A. Paternot. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

_____. **Uma teoria da Justiça.** Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

REALE, Miguel. **Filosofia do direito.** 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. **Revogação e Anulamento do Ato Administrativo.** 1ª ed. Rio: Forense, 1968.

REYES, Manuel Aragón. **¿Cambiar la constitución para adaptarla o para transformala? Requisitos y limites de la reforma constitucional.** Bogotá: Universidade Externado de Colombia. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, 2015.

RICOEUR, Paul. **Del texto a la acción: ensayos de hermenêutica II.** Traducción de Pablo Corona. México: Fondo de cultura económica, 2ª ed., 2002.

RODRIGUES, João Gaspar. **Publicidade, transparência e abertura na administração pública.** Rio de Janeiro: RDA — Revista de Direito Administrativo, 2014, v. 266.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **O controle de políticas públicas pelos tribunais de contas.** Revista Digital do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná, v.1 n. 1, 2014: novembro/maio.

RODRIGUES, Ricardo Schneider. **Tribunais de contas no Brasil e em Portugal: regime jurídico e o controle de políticas públicas.** Revista jurídica luso-brasileira, ano 4, nº 6, 2018.

ROSA, Lucas Faber de Almeida. **Minimalismo Judicial: Limites e possibilidades de sua aplicabilidade ao sistema judicial brasileiro.** *In:* Jurisdição Constitucional, Direitos Fundamentais e Experimentalismo Institucional. MENDES, Gilmar Ferreira/Organizadores: Gilmar Ferreira Mendes e Rodrigo de Bittencourt Mudrovitsch. Brasília: IDP, 2012.

ROSENFIELD, Denis Lerrer. **Manipulação e Insegurança Jurídica.** GERMANOS, Paulo André Jorge (coordenador), *In:* Segurança Jurídica: coletânea de textos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens.** Tradução e notas: Paulo Neves. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

SACRAMENTO. Bruno. **A ponderação de regras e alguns problemas da teoria dos princípios de Robert Alexy.** São Paulo: Revista Direito GV, V. 15 N. 2, 2019.

SAINZ MORENO, Fernando. **Sobre el interés público y la legalidade administrativa.** Dialnet: Revista de administración pública, Nº 82, 1977.

SALGADO, Joaquim Carlos. **Semiótica estrutural e transcendentalidade do discurso sobre a justiça.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, n. 37, 2000.

SANCHÍS, Luis Prieto. **Ideología e interpretación jurídica.** Madrid: Tecnos, 1993.

_____. **Sobre principios y normas.** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

SANTAELLA, Lucia. **Semiótica Aplicada.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

SANTORO, Pelino. **Negazionismo del bis in idem, processi paralleli e doppie condanne. (L'emarginazione dela responsabilità per danno erariale).** *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 5. ed., São Paulo: Cortez, 2008.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Jair Lima. **O TCU e os controles estatal e social da administração pública.** Brasília: Revista do Tribunal de Contas da União, v. 33, n. 94, out/dez 2002.

SANTOS, José Manuel Vera. **El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externo de las comunidades autónomas.** Madri: Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Procedimento Administrativo nos Tribunais de Contas e Câmaras Municipais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ª ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada — volume 2 — as questões clássicas.** Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Ática S.A., 1994.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. **La teoria general del derecho administrativo como sistema: objeto y fundamentos de la construcción sistemática.** Madrid: Marcial Pons, 2003.

SEABRA FAGUNDES, Miguel. **Conceito de mérito no Direito Administrativo.** Revista de Direito Administrativo, v. 23, janeiro/março, Rio de Janeiro, 1951.

SHAVELL, Steven; KAPLOW, Louis. **Economic Analysis of Law. Handbook of Public Economics, Volume 3, Edited by A. J. Auerbach and M. Feldste.** *In:* Elsevier Science B.V., 2002.

SIDOU, J. M. OTHON. **Dicionário Jurídico: Academia Brasileira de Letras Jurídicas.** 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SILVA, Almiro do Couto e. **A administração direta e as autarquias: autarquias especiais, agências reguladoras e agências executivas.** *In:* Nova Organização administrativa brasileira. Coordenador: Paulo Modesto; apresentação: Paulo Bernardo; introdução: Luiz Carlos Bresser Pereira. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Conceitos Fundamentais do Direito no Estado Constitucional.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2015.

_____. **Princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da união.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Jul./Set. 2004.

_____. **Princípios da legalidade da Administração Pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo.** RDP 84.

SILVA, José Afonso da. **A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia.** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 212, abr./jun, 1998.

_____. **Direito Ambiental Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Mário Henrique Malaquias. **O princípio da proporcionalidade como limitador da discricionariedade administrativa.** Londrina: Revista de Direito Público, v. 5, n. 1, abr., 2010.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 2003.

SMITH, Adam. **Teoria dos sentimentos morais.** Tradução e notas: Lya Luft. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas.** Brasília: Enap, 2018.

STEIN, Ernildo. **Gadamer e a consumação da hermenêutica.** *In:* STEIN, Ernildo & STRECK, Lenio (Orgs.).Hermenêutica e epistemologia: 50 anos de Verdade e Método. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

STEWART JR., Donald. **O que é liberalismo.** 5. ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1995.

STRECK, Lenio Luiz. **Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada.** Joaçaba: Espaço Jurídico Journal of Law [EJJL], v. 17, n. 3, set./dez., 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari, VORONOFF, Alice. **Art. 27 da LINDB — Quem paga pelos riscos dos processos?** Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro — LINDB (Lei nº 13.655/2018), nov. 2018.

_____. **Ato Administrativo Inválido.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Direito Administrativo Para Céticos.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2012..

_____. **Fundamentos de Direito Público.** 4º ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003.

_____. **O processo Administrativo e seu Sentido Profundo no Brasil.** *In:* NOHARA, Irene Patrícia; MORAES FILHO, Marco Antonio Praxedes de. Processo administrativo: temas polêmicos da Lei 9.784/99. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Processo e procedimento administrativo no Brasil.** MUÑOZ, Guillermo Andrés; SUNDFELD, Caros Ari (Coord.), *In:* As leis de processo administrativo — lei federal 9.784/99 e lei 10.177/98. São Paulo: Malheiros, 2000.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 46**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 26 fev. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.147.** Relator: Luís Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 06 set. 2019. Disponível em:<http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 09 mai. 2022.

_____. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança 36.869.** Relator: Luiz Fux. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 18 jun. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br >. Acesso em: 15 nov. 2020.

_____. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 528.** Relator: Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 22 abr. 2022. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 27 jun. 2022.

_____. **Mandado de Segurança 23.262 Distrito Federal.** Relator: Alexandre de Moraes. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 30 out. 2014. Disponível em <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 29 nov. 2022.

_____. **Mandado de Segurança nº 28.279/DF.** Relatora: Ellen Gracie. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 29 abr. 2011. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3766866>. Acesso em: 11 mar. 2022.

_____. **Mandado de Segurança nº 34.729 AgR-ED.** Relator: Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 15 mar. 2019. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 03 dez. 2022.

_____. **Recurso Extraordinário 610.503 Sergipe.** Relator: Ministro Roberto Barroso. Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 14 mar. 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia>. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. **Recurso Extraordinário 636.553.** Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 08 mai. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 09 jun. 2022.

_____. **Recurso Extraordinário ED-ED nº 638.115/CE.** Relator: Gilmar Mendes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 08 mai. 2020. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4054666>. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. **Súmula n. 347.** Brasília, 13 dez. 1963. Disponível em: < https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 20 jul. 2022.

SWAIN, Ashok. **Democracia, derechos de las minorías y prevención de conflictos en Asia.** *In:* Innovación democrática en el sur : participación y representación en Asia, África y América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires. 2008.

SYLLA, Bernhard Josef. **A leitura heideggeriana da filosofia do mito de cassirer: sinal de antecipação do pensamento pós-Kehre?** Phainomenon, n.º 24, Lisboa.

TACITO, Caio. **A administração e o controle de legalidade.** Revista De Direito Administrativo, 37, 1954, p. 4. https://doi.org/10.12660/rda.v37.1954.13995.

_____. **Moralidade Administrativa.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 218: 1-10, out./dez., 1999.

_____. **O Princípio de Legalidade: Ponto e Contraponto.** Revista de Direito Administrativo. Fundação Getúlio Vargas — FGV,Rio de Janeiro, 1996.

_____. **Proteção dos Direitos Fundamentais.** Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 194: 1-5, out./dez., 1993.

TARUFFO, Michele. **Considerazioni su prova e motivazione.** São Paulo: Revista de Processo, ano 32, n. 151, set./ 2007.

TAVARES, José F. F. **O Tribunal de contas; do visto, em especial — conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração**. Coimbra, 1998.

TENORE, Vito. **La nozione di conflito di interesse nel diritto amministrativo e nell'ambito dela p.a. Rivista dela corte dei conti.** Anno LXXVI, N. 1/2023.

TEUBNER, Gunther. **Direito e teoria social: três problemas.** Tradução: Patrícia da Silva Santos. Tempo Social, Vol. 27, 2014.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A democracia na américa: livro II: sentimentos e opiniões.** Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOLEDO, Cláudia. **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito.** São Paulo: Landy, 2003.

TOMAZETTE, Marlon. **A teoria da argumentação e a justificação das decisões contra legem**. Revista Direito e Praxis, v.3 n. 2.

TOMAZINI, Carla. **As Análises Cognitivas De Políticas Públicas: Uma Agenda De Pesquisa.** Revista Política Hoje —Volume 27, n. 1, 2018.

TRAVY, Aurélien de. **La théorie constitutionnelle américaine et la difficulté contre-majoritaire À propos de la thèse d'Idris Fassassi.** Institut Villey: Jus Politicum — Revue de droit politique nº 20-21, Juillet 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 1.208/2021-TCU-Plenário.** Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 26 mai. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

_____. **Acórdão 1.374/2021-TCU-Plenário.** Relator: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 09 jun. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 abr. 2022.

_____. **Acórdão 1.810/2004-TCU- 2ª Câmara.** Relator Adylson Motta. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 16 set. 2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 mai. 2022.

_____. **Acórdão 1.824/2017-TCU-Plenário.** Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 23 ago. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

_____. **Acórdão 1.839/2022-TCU-Plenário.** Relator: Aroldo Cedraz. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 08 set. 2022.

_____. **Acórdão 1.962/2017-TCU-Plenário.** Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 06 set. 2017. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

_____. **Acórdão 127/2022-TCU-Plenário.** Relator: Augusto Nardes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 26 jan. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

_____. **Acórdão 13.423/2020-TCU-1ª Câmara.** Relator: Weder de Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 12 jun. 2022.

_____. **Acórdão 2.175/2020-TCU-Plenário.** Relator: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 19 ago. 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

_____. **Acórdão 2.378/2022-TCU-Plenário.** Relator: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 16 nov. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 26 out. 2022.

_____. **Acórdão 2.479/2022- TCU- 1ª Câmara.** Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 10 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 nov. 2022.

_____. **Acórdão 2.551/2022-TCU-Plenário.** Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 23 nov. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 28 jun. 2024.

_____. **Acórdão 2.703/2022-TCU-1ª Câmara.** Relator: Benjamin Zymler. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 17 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 jun. 2022.

_____. **Acórdão 2.780/2016-TCU-Plenário.** Relator: Raimundo Carreiro. Autor do voto vencedor: Walton Alencar. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 01 nov. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 03 dez. 2022.

_____. **Acórdão 2.863/2019-TCU-Plenário.** Relator: Augusto Nardes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 27 nov. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 11 mar. 2022.

_____. **Acórdão 2.886/2022-TCU-Primeira Câmara.** Relator: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 24 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2022.

_____. **Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara.** Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

_____. **Acórdão 4.719/2020-TCU-1ª Câmara.** Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

_____. **Acórdão 459/2022-TCU-Plenário.** Relator: Antonio Anastasia. Autor do Voto vencedor: Walton Alencar Rodrigues. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 09 mar. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

_____. **Acórdão 5.851/2021-TCU-2ª Câmara.** Relator: André de Carvalho. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 06 abr. 2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2022.

_____. **Acórdão 547/2020-TCU-Plenário.** Relatora: Ana Arraes. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 07 mai. 2024.

_____. **Acórdão 550/2020-TCU-Plenário.** Relator: Vital do Rêgo. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mar. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 24 abr. 2022.

_____. **Acórdão 965/2024-TCU-Plenário.** Relator: Antonio Anastasia. Autor do Voto vencedor: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, Brasília, 22 mai. 2024. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 25 mai. 2024.

_____. **Acórdão 994/2022-TCU-Plenário.** Relator: Jorge Oliveira. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdão, Brasília, 11 mai. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso em: 18 jun. 2024.

_____. **Instrução Normativa-TCU 72, de 28 de novembro de 2012.** Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 23 abr. 2022.

_____. **Resolução-TCU 246, de 30 de novembro de 2011.** Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br >. Acesso em: 16 abr. 2022.

_____. **Resolução-TCU 259, de 7 de maio de 2014.** Estabelece procedimentos para constituição, organização e tramitação de processos e documentos relativos à área de controle externo. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2022.

TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil.** Tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. São Paulo: Sergio Antonio Fabris, 2009.

TROPER, Michel. **Le pouvoir judiciaire et la démocratie.** Université de Paris X-Nanterre, Institut Universitaire de France, Vol. 1 EJLS N. 2, 2014.

VALLÉS VIVES, Francesc. **Control externo del gasto público y Estado constitucional.** Bellaterra: Tesi Doctoral presentada per Francesc Vallés Vives per optar al títol de Doctor em Dret, 2001.

VEDEL, Georges. **Droit Administratif.** Presses Universitaires de France: Thémis, 1973.

VELÁZQUEZ, José Andrés Dorta, LEDESMA, Javier de León. **Gestión y control de las subvenciones públicas de I + D + I em el marco de las Universidades Públicas españolas.** *In:* Revista Española de Control Externo, vol. v, mayo, nº 14, 2003.

VELOSO, José António. **Concurso e conflito de normas.** Lisboa: Direito e Justiça — Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, 2002.

VICICONTE, Gaetano. **Il controllo del giudice penale e del giudice contabile sulla discrezionalità amministrativa: la legalità dell'esperienza giuridica concreta.** *In:* Italia: Rivista della Corte dei conti, anno LXXIV — n.3, Maggio-Giugno, 2021.

VILANOVA, Lourival. **Causalidade e relação no direito.** 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

VILLACORTA-HERNÁNDEZ, Miguel Ángel. **Abandono legislativo del objetivo de alcanzar la independencia en la auditoría de cuentas.** Bogotá: Cuadernos de Contabilidad, 15 (37), jan./june, 2014.

VOLTAIRE. **O preço da justiça.** Tradução: Ivone Castilho Benedetti. São Paulo: MEDIAfashion: Folha de São Paulo, 2021.

WACQUANT, Loïc. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos.** Freitas Bastos Editora, RJ, 2001.

WALDRON, Jeremy. **The core of the case against judicial review.** The Yale Law Journal, 2006, n. 115.

WELLMER, Albrecht. **Ética y diálogo: elementos del juicio moral em Kant y em la ética del discurso.** Prólogo de María Pía Lara. Traduccíon y glosario de Fabio Morales. Barcelona: Anthropos, 1994.

WIERZBICKA, Anna. **Semantics: Primes and Universals.** New York: Oxford University Press, 1996.

ZANCANER, Weida. **Da convalidação e da invalidação dos atos administrativos.** Temas de Direito Administrativo, vol. 1. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZYMLER, Benjamin. **Direito Administrativo.** Brasília/DF: Fortium, 2005.