

O impacto social da atuação da CAIXA como agente de políticas públicas e o consequencialismo: aplicabilidade dos artigos 20, 21 e 22 da LINDB

Pâmella de Moura Liberatti Doná

Advogada da CAIXA no Distrito Federal.

Mestre em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná.

Pós-graduada em Direito do Estado pela Universidade Estadual de Londrina/PR.

Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Damásio de Jesus.

Roseane Maria de Hollanda Cavalcanti

Advogada da CAIXA no Distrito Federal.

Mestranda em Políticas Públicas pela FGV.

Pós-graduada em Direito da Economia e da Empresa pela FGV.

RESUMO

O escopo deste trabalho é promover uma reflexão acerca do consequencialismo, introduzido na legislação brasileira, de forma sistematizada, pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, e a aplicabilidade dos seus artigos 20, 21 e 22, especialmente quanto ao controle judicial das decisões no âmbito da Administração e na execução de políticas públicas. Será abordada a importância da atuação da Caixa Econômica Federal como agente de políticas sociais e a sua condição de representante da União na gestão dos Fundos Públicos, especialmente o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e FIES – Fundo de Financiamento estudantil.

Palavras-chave: Consequencialismo. LINDB. CAIXA como agente de políticas públicas. Fundos públicos FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e FIES – Fundo de Financiamento Estudantil.

ABSTRACT

The scope of this paper is to promote a reflection on consequentialism, introduced into Brazilian legislation, in a systematic way, by the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law - LINDB and the applicability of its articles 20, 21 and 22, especially regarding the judicial control of decisions within the scope of the Administration and in the execution of public policies. The importance of the role of Caixa Econômica Federal as an agent of social policies and its condition as a representative of the Union in the management of Public Funds, especially FAR - Residential Leasing Fund and FIES - Student Financing Fund, will be addressed.

Keywords: Consequentialism. LINDB. CAIXA as an agent of public policies. Public funds FAR – Residential Leasing Fund and FIES – Student Financing Fund.

Introdução

O objetivo deste trabalho é promover uma reflexão acerca do consequencialismo, introduzido na legislação brasileira, de forma sistematizada, pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, e a aplicabilidade dos seus artigos 20, 21 e 22, especialmente quanto ao controle judicial das decisões no âmbito da Administração Pública e na execução de políticas públicas.

Neste contexto, será abordada a importante atuação da CAIXA, como agente das políticas sociais, bem como sua condição de representante da União na gestão dos Fundos Públicos, especialmente, o FAR – Fundo de Arrendamento Residencial e FIES – Fundo de Financiamento Estudantil, contribuindo como banco público à promoção do direito à moradia e à educação.

O intuito da exposição é destacar exemplos de decisões judiciais que intervêm na execução de políticas públicas e, como forma de despertar para a problemática concreta, o artigo foi elaborado partindo da premissa acerca da importância de se agregar às decisões os pressupostos legais atuais, dinâmicos e objetivos que evidenciem um controle judicial, o qual assegure o direito fundamental eventualmente violado, mas sem implicar em prejuízo ao princípio da isonomia, do direito da coletividade e, sobretudo, impactar a consecução e o desenvolvimento das políticas públicas.

Para tanto, será analisado não só o papel da CAIXA como agente de políticas públicas na condição de representante da

União, como também o impacto desta atuação e a aplicação dos artigos 20, 21 e 22 da LINDB frente ao consequencialismo, com abordagem voltada a dois fundos públicos de suma importância para a sociedade brasileira geridos pela CAIXA: FAR e FIES.

Feitas essas considerações, passar-se-á ao tratamento do tema proposto.

1 A origem da CAIXA e a sua atuação como agente de políticas públicas

A origem da CAIXA remonta à casa de Penhor Monte de Socorro da Corte e à Caixa Econômica da Corte, na época do Império, sob a regência do D. Pedro II.

Em 12 de janeiro de 1861, D. Pedro assinou o Decreto nº 2.723, que sancionava a criação de uma Caixa Econômica e de um Monte de Socorro, na Corte, com objetivo primordial de “estimular o hábito de poupar entre a população até então tida como imprevidente e perdulária” (SANTOS, ANO, p. 169), e promover a concessão de crédito a juros e condições melhores, possibilitando que pequenos comerciantes e senhoras que davam em penhora suas joias pudesse fugir da usura e agiotagem, bem como escravos que detinham pequenas poupanças em busca de suas alforrias pudesse depositar suas economias de forma segura.

Posteriormente, em abril de 1874, D. Pedro II assinou o Decreto nº 5.594, ampliando a autorização para a construção de Caixas Econômicas e Montes de Socorro nas províncias do Império. A primeira foi a de São Paulo, com sede hoje na Praça da Sé, nº 235, e foi, durante muitos anos, sede oficial da Presidência da Caixa Econômica Federal.

Essas instituições públicas, que depois se fundiram, tiveram grande contribuição e relevância à formação econômica, social e política do Brasil.

A história da CAIXA sempre esteve intimamente relacionada a uma importante atuação na área de gestão de políticas públicas, ao atender socialmente a uma camada da população que, em alguma medida, vem sendo, ao longo dos tempos, excluída do cenário político e econômico ativo do país.

De acordo com o balanço da Caixa¹ referente ao ano de 2023, a carteira de crédito do banco teve alta de 10,6%, em re-

¹ Publicação em 27/02/2024 disponível em <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>.

lação a 2022, totalizando R\$ 1,1 trilhão. As operações de crédito imobiliário chegaram a R\$ 733,3 bilhões, aumento de 14,6% ao longo do ano, o que levou a Caixa a 67,3% de participação neste segmento de mercado nacional.

Ainda conforme o balanço², a Caixa Econômica Federal obteve lucro líquido de R\$ 11,733 bilhões em 2023, alta de 20% na comparação com 2022 (Fonte CAIXA).

Neste contexto, pode-se afirmar que a CAIXA se tornou uma instituição pioneira e moderna ao atuar em questões sociais e econômicas, e de mercado, concomitantemente, se consolidando como um dos maiores bancos públicos do Brasil, e único banco oficial administrando importantes Fundos Públicos, voltados ao atendimento de direitos sociais fundamentais, como o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), o Seguro-Desemprego, e tantos outros que vêm contribuindo para o desenvolvimento social do país.

Ainda na seara deste protagonismo como agente de políticas públicas, a CAIXA passou a atuar como representante judicial e extrajudicial do FAR – FUNDO DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL e do FIES – FUNDO DE INVESTIMENTO ESTUDANTIL, fomentando, assim, o desenvolvimento social do país, e atuando na transferência de benefícios relacionados à MORADIA e EDUCAÇÃO, respectivamente.

2 A Gestão do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e do FIES (Fundo de Investimento Estudantil)

O FAR é um Fundo financeiro privado instituído pela Lei nº 10.188/2001 e suas alterações, com o fim de financiar programas habitacionais de interesse social para famílias de baixa renda, seus recursos são oriundos, especialmente, de capital próprio e do Orçamento Geral da União (OGU).

A Caixa é a instituição financeira gestora do Fundo e possui atribuição legal de representar judicial e extrajudicialmente o FAR, a partir das normas e orientações disciplinadas pela União/ Ministério das Cidades, especialmente a Lei nº 14.620/23, a qual promoveu alterações e consolidou a legislação que disciplina atualmente o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

¹ Publicação em 27/02/2024 disponível em <https://ri.caixa.gov.br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/>.

A título de delimitação, apesar das diferentes faixas de enquadramento do Programa³, a abordagem será restrita à avaliação das operações habitacionais do PMCMV Faixa I, subsidiadas pelo FAR.

Os critérios de elegibilidade, dispostos na legislação⁴, correspondem à definição dos beneficiários, sendo que, para os residentes em áreas urbanas, a renda bruta familiar mensal considerada é de até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais).

Já para as famílias residentes em áreas rurais, o critério é anual; no caso, a renda bruta familiar é de até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais) ao ano.

No art. 8º da Lei nº 14.620/23⁵, além da renda máxima permitida para enquadramento no Programa, constam outros critérios de prioridade, em consonância com parâmetros sociais definidos pelo governo federal, a saber:

Art. 8º Serão priorizadas, para fins de atendimento a provisão subsidiada de unidades habitacionais com o emprego de dotação orçamentária da União e com recursos do FNHIS, do FAR ou do FDS, as famílias:

I - que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;

II- de que façam parte:

a) pessoas com deficiência, conforme o disposto na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), inclusive aquelas com

³ As chamadas “Faixas” do Programa estão disciplinadas na legislação de regência do Programa, Lei nº 14.620/2023, art. 5º, com referência à renda bruta familiar: “[...] a) Faixa Urbano 1 - renda bruta familiar mensal até R\$ 2.640,00 (dois mil, seiscentos e quarenta reais); b) Faixa Urbano 2 - renda bruta familiar mensal de R\$ 2.640,01 (dois mil, seiscentos e quarenta reais e um centavo) até R\$ 4.400,00 (quatro mil e quatrocentos reais);c) Faixa Urbano 3 - renda bruta familiar mensal de R\$ 4.400,01 (quatro mil e quatrocentos reais e um centavo) até R\$ 8.000,00 (oito mil reais); II - famílias residentes em áreas rurais: a) Faixa Rural 1 - renda bruta familiar anual até R\$ 31.680,00 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais); b) Faixa Rural 2 - renda bruta familiar anual de R\$ 31.680,01 (trinta e um mil, seiscentos e oitenta reais e um centavo) até R\$ 52.800,00 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais); c) Faixa Rural 3 - renda bruta familiar anual de R\$ 52.800,01 (cinquenta e dois mil e oitocentos reais e um centavo) até R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais)”.

⁴ BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm.

⁵ BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm.

transtorno do espectro autista, conforme a Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados à deficiência apresentada;

b) pessoas idosas, conforme o disposto na Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), devendo os imóveis destinados a essas pessoas ser adaptados às suas condições físicas;

c) crianças ou adolescentes, conforme o disposto na Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente);

d) pessoas com câncer ou doença rara crônica e degenerativa;

III - em situação de vulnerabilidade ou risco social, conforme a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social);

IV - que tenham perdido a moradia em razão de desastres naturais em localidade em que tenha sido decretada situação de emergência ou estado de calamidade pública;

V - em deslocamento involuntário em razão de obras públicas federais;

VI - em situação de rua;

VII - que tenham mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, conforme o disposto na Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha);

VIII - residentes em área de risco;

IX - integrantes de povos tradicionais e quilombolas.

Ainda, foram definidos os papéis de cada ente participante no Programa, cabendo ao Ministério das Cidades, de acordo com o art. 11, inciso I, da Lei nº 14.620/2023⁶: a) gerir e estabelecer a forma de implementação das ações e das linhas de atendimento do Programa; b) monitorar, avaliar, inclusive por meio de pesquisa de satisfação dos beneficiários, e divulgar periodicamente os resultados obtidos pelo Programa, de forma a assegurar a transparência e a publicidade de informações; c) garantir as condições adequadas para execução do Programa e recepção das moradias, com infraestrutura, pavimentação, saneamento básico, iluminação e demais necessidades estruturais necessárias ao cumprimento integral do Programa.

⁶ BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm.

Compete ainda, segundo artigo 11, V, da Lei nº 14.620/23, às instituições financeiras, aos agentes financeiros da União “*adotar mecanismos e procedimentos necessários à realização de ações do Programa e delas participar de acordo com a sua capacidade técnica e operacional*”, conforme regulamentação dos fundos que financiam o Programa, do Ministério das Cidades e dos órgãos colegiados gestores dos fundos financiados do Programa.

Aos governos estaduais, distrital e municipais a responsabilidade é de, na qualidade de executores, promotores ou apoiadores e nos termos do inciso IV do mesmo diploma legal, “*implementar e executar seus programas habitacionais em articulação com o Programa Minha Casa, Minha Vida, além de garantir as condições adequadas para a sua execução e recepcionar, operar e manter os bens públicos gerados pelos investimentos do Programa*”.

Na sequência, a referida lei, no mesmo artigo, inciso VII, determina que “*cabe às entidades privadas com ou sem fins lucrativos destinadas à provisão habitacional, executar as ações e as atividades do Programa, respeitada a legislação específica relativa aos recursos financiadores*”.

E, por fim, ainda quanto ao Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, considerando a necessidade de manter-se a viabilidade e sustentabilidade do Programa dispõe no artigo 11⁷, inciso IX, que as famílias beneficiárias do Programa devem:

- a) fornecer dados e documentos;
- b) assumir o financiamento, quando for o caso;
- c) honrar o pagamento de aluguéis, arrendamentos, despesas com taxas decorrentes da posse ou da propriedade do imóvel e outras contrapartidas, como despesas com Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), serviços urbanos e taxa condominial, quando for o caso;
- d) apropriar-se corretamente dos bens e serviços colocados à sua disposição, com observância da finalidade a que se destinam;
- e) participar das ações de trabalho social previstas nas operações contratadas; f) manter a propriedade e a posse para uso do imóvel objeto do benefício pela própria família, sendo vedados o empréstimo, a locação, a venda ou qualquer outra negociação que descharacterize o objeto social da concessão.

⁷ BRASIL. Lei nº 14.620/2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm.

Partindo para outro Programa, agora vinculado ao Ministério da Educação, o Fundo de Investimento Estudantil – FIES – se destina a financiar de modo subsidiado a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições de ensino superior não gratuitas na forma da Lei nº 10.260/2001, e suas alterações posteriores.

Em 2024, foi regulamentado pela Resolução nº 58/2024 o FIES Social, por meio da qual o Ministério da Educação – MEC destaca, ainda mais, o papel/ social/ do financiamento estudantil, destinando atendimento às necessidades de estudantes de baixa renda.

Essa versão tem o objetivo principal de oferecer melhores condições para a obtenção do FIES, como a reserva de 50% das vagas, em cada edição dos processos seletivos do programa e a concessão de até 100% de financiamento dos encargos educacionais para os estudantes inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que possuam renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo⁸.

Conforme informações extraídas do próprio sítio eletrônico do Sisfies⁹:

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano.

Atualmente, duas são as instituições que atuam como Agentes Financeiros do Programa, na forma definida pelo MEC e FNDE: a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil.

De acordo com as regras de vigência e com vistas a contribuir para a sustentabilidade e continuidade do Programa enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior, os financiamentos concedidos com recursos do FIES passaram a ter taxa de juros subsidiada de 6,5% ao ano. O intuito é, também, de realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes ao cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal.

⁸ Ministério da Educação. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/fies>.

⁹ Ministério da Educação. Disponível em <https://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=simulacao>.

Durante o período de duração do curso, o estudante pagará, a cada três meses, quantia reduzida, referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento. E, após a conclusão do curso, o estudante terá 18 (dezoito) meses de carência para recompor seu orçamento. Nesse período, o estudante pagará, a cada três meses, o valor máximo de até R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), referente ao pagamento de juros incidentes sobre o financiamento.

Os estudantes que exercerem as profissões de médico, integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada, e de professor da educação básica poderão abater mensalmente 1% do saldo devedor consolidado de seus financiamentos, na forma regulamentada.

Para que o estudante seja beneficiário do Programa, deve ter participado do Enem¹⁰ (a partir de 2010), com média igual ou maior do que 450 pontos, e nota maior ou igual a 400 na redação. Outro critério é o da renda familiar mensal *per capita* de até 3 salários mínimos.

Cabe, ainda, ao Ministério da Educação definir os requisitos e os critérios específicos para adesão e financiamento de cursos de Pedagogia e Licenciatura como parte das políticas educacionais de fomento à qualidade da formação de professores, bem como formação em outras áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento econômico e social sustentável, nacional e regional.

Além disso, a Lei nº 10.260/2001 e suas alterações disciplinam expressamente no artigo 3º, inciso I, que, além do FIES pertencer ao Ministério da Educação, cabe a esse atuar como formulador da política de oferta de vagas e de seleção de estudantes, supervisionar o cumprimento das normas do programa e administrar os ativos e passivos do FIES, podendo essa atribuição ser delegada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Ainda, incumbe ao MEC a edição das regras de seleção de estudantes a serem financiados, devendo ser considerada a renda familiar *per capita*, proporcional ao valor do encargo educacional do curso pretendido, sem prejuízo de outros requisitos legal-

¹⁰ Instituto Nacional de Ensino e Pesquisa – INEP. Exame Nacional do Ensino Médio: O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) foi instituído em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>.

mente dispostos, além da aplicação de sanções às instituições de ensino e aos estudantes que descumprirem as regras do FIES.

Na sequência, determina o artigo 3º, parágrafo 6º que o *"Ministério da Educação, ao estabelecer a oferta de vagas no âmbito do Fies, observará a disponibilidade financeira e orçamentária e a compatibilidade com as metas de resultados fiscais estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias"*. Contudo, não é raro no âmbito do controle judicial, conforme será abordado adiante, emergirem decisões que não observam as competências legais e que não avaliam os impactos financeiros decorrentes, acarretando não só ônus ao Programa, como também a prolação de decisões de difícil cumprimento.

Nesse viés, descontinuados os parâmetros legais estabelecidos pela União para o desenvolvimento de Programas Sociais e utilização dos recursos FAR e FIES, é possível identificar a existência de elementos, cuja somatória tem como norte o atendimento a direitos sociais, assegurados constitucionalmente e direcionados ao bem-estar da coletividade, permeando o conceito das chamadas "Políticas Públicas".

Segundo definição do Tribunal de Contas da União¹¹– TCU, *"Políticas públicas podem ser definidas como o conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos"*.

Aduz, ainda, o TCU que a efetivação de uma política pública exige a preservação e o cumprimento de um roteiro¹²: Essas fases são: diagnóstico do problema; formação da agenda; análise de alternativas; tomada de decisão, desenho e institucionalização da política; estruturação da governança e gestão, alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros; operação, monitoramento e avaliação.

Não é pretensão deste trabalho adentrar as fases constitutivas das etapas para a efetivação de uma política pública, mas apenas demonstrar a existência e a definição do TCU de tais etapas.

Portanto, ultrapassadas essas etapas, as políticas públicas são implementadas com o fim de prevenirem violações e preservarem

¹¹ Tribunal de Contas da União. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf.

¹² Tribunal de Contas da União. Disponível em https://portal.tcu.gov.br/data/files/1E/D0/D4/DF/12F99710D5C6CE87F18818A8/Politica%20Publica%20em%20Dez%20Passos_web.pdf.

direitos fundamentais, entre eles a moradia e educação, em que se encontram inseridos os Fundos do FAR e FIES, geridos pela CAIXA.

Assim, é pressuposto que toda política pública deve ser assentada em estudos, diagnósticos e previsões orçamentárias que suportem os objetivos e resultados a serem alcançados, de modo a trazer sustentabilidade e viabilidade às ações sociais planejadas pela Administração.

Neste compasso, decisões judiciais que não observem os impactos e as consequências decorrentes desta intervenção podem ocasionar excessivo ônus ao desenvolvimento dos programas sociais e, consequentemente, ao princípio da isonomia perseguido no âmbito da Administração Pública.

3 O controle judicial

Desde já, é importante mencionar que a Constituição Brasileira prestigia o modelo de Administração Pública pautada no diálogo, tornando o cidadão não só destinatário da norma constitucional, mas, sobretudo, protagonista e partícipe na construção da gestão, especialmente por meio das políticas públicas participativas.

Neste sentido (DONA, 2019, p. 41):

[...] a Constituição Federal de 1988 prestigia o modelo de Administração Pública pautada no diálogo, sendo que diferentes dispositivos, ao longo do texto constitucional, demonstram claramente que o cidadão ganhou espaço relevante, deixando de ser um mero coadjuvante e destinatário da ação estatal para se tornar partícipe na construção da gestão.

E nesse sentido é que, cada vez mais, a Administração Pública amplia as suas atribuições, a partir das exigências legais, para preservação da convivência e do bem-estar social, e dessa atuação, por consectário, decorrem impactos e efeitos junto à coletividade, os quais repercutem em consequências jurídicas, dinâmicas, complexas e intensas.

Em um cenário de conflito, emerge o controle judicial que se impõe para restabelecer a atuação do Estado e a fruição de direitos eventualmente lesados; no entanto, em algumas situações, é possível identificar a inexequibilidade ou limitação dessa atuação, que impedem o cumprimento das próprias decisões judiciais decorrentes dessa mesma atuação.

O paradoxo instaurado entre a decisão judicial e a sua exequibilidade se dá justamente em razão do distanciamento das consequências práticas de seus efeitos, seja por questões orçamentárias, operacionais, conjuntura política ou mesmo inadequação dos instrumentos normativos, diante de fundamentos abstratos e distantes da realidade concreta.

Assim sendo, é possível perceber que, ante o cumprimento de decisões de efeitos não imediatos e complexos, emerge a necessidade de instrumentos normativos, alternativos e adaptados para fins da composição e solução do conflito no mundo real, considerando que tais demandas, em alguma medida, por vezes, extrapolam o interesse das partes envolvidas naquilo que lhes interessa e trazem impactos às políticas públicas.

Nesses casos, para proteção dos diretos fundamentais em concomitância à preservação do princípio da isonomia, é dever do aplicador do Direito promover a eventual correção, realinhando a política pública ao seu desenho e estruturação, quando ignorados, com indicação objetiva das consequências decorrentes de suas decisões.

Não é raro identificar em algumas decisões, diante das premissas estabelecidas pela legislação vigente para fins do desenvolvimento e da perenidade dos Programas, seja o PMCMV I, financiado pelo FAR, seja o FIES, que há preterição aos critérios legais estabelecidos, seja para alterar as normas dos programas, as quais foram definidas a partir de diagnóstico e estudo prévios à implantação dos programas sociais, especialmente no caso do PMCMV Faixa I, ou à concessão de financiamento estudantil, pelo FIES, sem que as decisões sejam empreendidas de visão sistêmica associada à prática da ação governamental, ocasionando, por consectário, impacto aos objetivos legais e sociais das respectivas ações de políticas públicas, especialmente alocação e gestão de recursos orçamentários e financeiros, o que pode ocasionar desvirtuamento e não atingimento do interesse público.

Confiram-se, de forma exemplificativa, decisões judiciais que demonstram o impacto da intervenção judicial nas políticas sociais envolvendo o FIES e o FAR, respectivamente.

FIES – AgInt na suspensão de liminar e de sentença n. 3198 DF (2022/0350129- 0)

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N° 3198 - DF (2022/0350129-0)

RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

AGRAVANTE: JULIA BORGES DUARTE ADVOGADO: FERNANDA MARQUES CUNHA BORGES - DF049788
AGRAVANTE: ANA MAYANE DIAS DE FREITAS E OUTROS ADVOGADO: HENRIQUE RODRIGUES DE ALMEIDA - GO059189

AGRAVADO: UNIÃO INTERES.: ANA BEATRIZ DE OLIVEIRA SANTOS E OUTROS

ADVOGADO: MARIANA COSTA - GO050426

INTERES.: AMANDA FERREIRA VIANA ADVOGADO: RENATO DE JESUS NASCIMENTO - SP452903

REQUERIDO: TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1A REGIÃO

EMENTA AGRAVOS INTERNOS. SUSPENSÃO DE LIMINAR E SENTença. PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES. INCLUSÃO DE BENEFICIÁRIOS INDEPENDENTEMENTE DO ATENDIMENTO ÀS EXIGÊNCIAS DE ATO NORMATIVO DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. VÁRIAS DECISÕES NO MESMO SENTIDO. EFEITO MULTIPLICADOR CAPAZ DE PRODUZIR GRAVE LESÃO À ORDEM ECONÔMICA. RISCO DE COMPROMETIMENTO DO FIES EM FACE DAS PREVISÕES CONSTANTES DA LEI ORÇAMENTÁRIA. 1. **Identifica-se a presença de risco de grave lesão à economia pública diante da profusão de medidas de caráter provisório deferidas pelo TRF1, com efeito multiplicador danoso, no sentido de assegurar a inclusão de diversos estudantes no FIES independentemente do cumprimento das exigências normativas impostas pelo MEC, notadamente quanto à observância da nota mínima.** 2. Não sendo constitucionalmente possível a realização de despesas pelo ente público que excedam os respectivos créditos previstos na lei própria, a manutenção de decisões judiciais de natureza provisória na contramão das balizas legais que regulam o sistema público de financiamento estudantil traz fortes impactos negativos à economia pública, especialmente quando se atenta para a necessidade de manutenção do programa, sua sustentabilidade e viabilidade. 3. Agravos internos improvidos. ACÓRDÃO Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, em sessão virtual de 20/09/2023 a 26/09/2023, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Humberto Martins, Herman Benjamin, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Antonio Carlos Ferreira e Ricardo Villas Bôas Cueva votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Og Fernandes. Brasília, 26 de setembro de 2023. OG FERNANDES Presidente MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA – Relatora (GRIFO NOSSO)¹³.

É possível identificar, a partir da decisão do Superior Tribunal de Justiça, colacionada anteriormente, que o Tribunal Regional Federal da 1^a Região – TRF1, em sede de juízo monocrático, deferiu inúmeras medidas de caráter provisório que, conforme asseverado na própria decisão, teve “*efeito multiplicador danoso, no sentido de assegurar a inclusão de diversos estudantes no FIES independentemente do cumprimento das exigências normativas impostas pelo MEC, notadamente quanto à observância da nota mínima*”.

Tanto assim que o próprio Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao reformar a decisão do TRF1, dispôs que a decisão recorrida era capaz de produzir “*grave lesão à ordem econômica, com risco, inclusive, de comprometimento do FIES em face das previsões constantes da lei orçamentária*”.

Em sede do Acórdão transrito, o STJ apreciou pedido da União de Suspensão de Liminar, manejado com a finalidade de suspender múltiplas decisões do Tribunal Regional Federal da 1^a Região, em desrespeito ao cumprimento das exigências normativas definidas pelo MEC, notadamente a nota mínima, para acesso ao financiamento do FIES.

As decisões suspensas, segundo consta na decisão do próprio STJ, causaram impactos negativos ao orçamento público, na medida em que impõem ao ente público condições na “contramão das balizas legais”, sem atentar às necessidades de manutenção e sustentabilidade do Programa FIES, o que, ao final, o torna inviável.

¹³ AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N° 3198 - DF (2022/0350129-0) RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. Íntegra disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203501290&dt_publicacao=25/04/2024. Acesso em 17/03/2025.

Importante neste aspecto trazer à tona trecho do Acórdão do STJ que transcreveu parte da decisão TRF1 para se compreender que a fundamentação judicial combatida e suspensa pelo STJ, a partir da impugnação pela União, foi calcada em “valores abstratos”, sem paradigma à situação real, o que afronta a LINDB – Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. Confira-se:

(...)

“Consta dos autos que a UNIÃO formulou pedido de contracautele a fim de suspender decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região em agravos de instrumento de relatoria do Desembargador Federal Souza Prudente, as quais anteciparam os efeitos da tutela recursal para determinar a inclusão de estudantes (na origem, os agravantes) no programa de Financiamento Estudantil – FIES, com amparo nos seguintes fundamentos [...]”¹⁴.

Na sequência, no relatório do Acórdão proferido pelo STJ, restou evidenciado que o Julgador em sua decisão, no âmbito do TRF1, entendeu que o pleno acesso ao ensino superior, como garantia fundamental, está assegurado em nossa Constituição Federal, sendo norma cogente e de eficácia imediata (CF, art. 5º, § 1º), e se perfaz na concessão do acesso ao ensino superior: “*a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*”¹⁵.

E segue.

Noutras palavras, verifica-se que, efetivamente, não se vislumbra, dentre as condições legalmente estabelecidas, a exigência de que o aluno tenha sido submetido ao Exame Nacional de Ensino Médio ENEM, nem, tampouco, que tenha obtido a

¹⁴ AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3198 - DF (2022/0350129-0) RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. Íntegra disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203501290&dt_publicacao=25/04/2024. Acesso em 17/03/2025.

¹⁵ BRASIL. Constituição Federal Brasileira. Art. 205. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 17/03/2025.

média mínima exigida nos atos normativos hostilizados nos presentes autos [...].¹⁶

E conclui o trecho do acórdão do TRF1¹⁷:

[...] Com estas considerações, defiro o pedido de antecipação da tutela recursal formulado na inicial, para assegurar à autora o direito à formalização do contrato de financiamento estudantil, com recursos do FIES, relativamente ao curso superior em que se encontra matriculada, independentemente das restrições descritas nos autos, até o pronunciamento definitivo da Turma julgadora.

A proposta aqui contida neste artigo é de justamente fomentar a arena de debate acerca dos efeitos práticos da decisão e suas consequências, calcados nos dispositivos da LINDB.

Partindo da leitura citada anteriormente, resta evidente que as medidas de caráter provisório, deferidas pelo TRF da 1ª Região, reportadas na SLS 3198 – DF, não trouxeram em sua fundamentação análise quanto às consequências e o impacto ao Programa FIES, seja no que tange a questões orçamentárias, bem como o impacto às balizas definidas para alcance do bem-estar coletivo, assim como foi colidente com as premissas diagnósticas definidas pela Administração na efetivação da política pública estudantil.

Outro exemplo a seguir: em decisão nos autos da AC 514899 SE, a 4ª turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região apreciou de forma acertada matéria em que o autor pleiteava, no âmbito da saúde pública, substituição de fralda geriátrica de marca específica, o Tribunal rechaçou o fundamento da decisão calcada em “valores abstratos”. Confira-se que na decisão o Tribunal entendeu que deferir ao particular direito à aquisição de fralda de marca específica estaria “em flagrante desrespeito aos princípios da isonomia e da igualdade”. Confira-se:

¹⁶ AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3198 - DF (2022/0350129-0)RELATORA: MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA. Íntegra disponível em https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202203501290&dt_publicacao=25/04/2024. Acesso em 17/03/2025.

¹⁷ Trecho extraído da decisão monocrática de 01/11/2022 pela Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Disponível em processo.stj.jus.br/processo/dj_documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=169296730&tipo_documento=documento&num_registro=202203501290&data=20221104&formato=PDF. Acesso 16/03/2025.

(...)

V -. De rigor, a questão pontual cinge-se à concretização dos direitos sociais, em especial, o direito à saúde, albergado pelo art. 196 da Carta Federal. No âmbito dessa discussão, é de ver-se que a simples previsão num texto constitucional de um direito fundamental não significa que possua uma auto-suficiência normativa capaz de torná-lo suscetível de pronta concretização sem outros adensamentos e complementações normativas. É justamente o que sucede, entre outros, com o direito à saúde.

VI- A Administração Pública, ao concretizar o direito social à saúde mediante políticas pertinentes, não é livre para aquisições. A discricionariedade é exercida em face dos recursos disponíveis, não podendo o poder público, no exercício de sua liberdade de conformação e de delimitação, privilegiar um em detrimento de outros, igualmente carecedores da prestação social, em flagrante desrespeito aos princípios da isonomia e da igualdade. (grifos nossos)

(...)

VIII - Preliminares rejeitadas. Apelações da União, do Estado de Sergipe e do município de Aracaju/SE providas. Sentença reformada.

(PROCESSO: 200985000067199, APPELACIÓN CIVEL, DESEMBARGADOR FEDERAL EDÍLSON NOBRE, 4^a TURMA, JULGAMENTO: 08/11/2011, PUBLICAÇÃO: 17/11/2011)

Publicações DJE - 17/11/2011, pág. 1103.¹⁸

Ainda, importante decisão envolvendo o FAR foi prolatada no processo nº 0804916-17.2020.4.05.8100 pela Justiça Federal do Ceará, com pleito do Ministério Público Federal, em face da CEF e do Banco do Brasil S/A – BB, cujo objeto foram dois pedidos:

- a) que seja suspensa a obrigação mensal de pagamento para os mutuários que contrataram com a CEF e com o Banco do Brasil S/A o financiamento para a aquisição de imóveis residenciais através

¹⁸ Apelação Cível de nº 514899 – SE (processo originário nº 200985000067199). Relator: Desembargador Federal Edilson Pereira Nobre Júnior. Quarta Turma do Tribunal Federal da 5^a Região. DJE 17/11/2023. Disponível em <https://cp.trf5.jus.br/processo/200985000067199>. Acesso 14/03/2025.

do Programa Minha Casa Minha Vida, para todas as faixas de renda, a contar do mês de fevereiro de 2020, em todo o Estado do Ceará, enquanto perdurar o estado de emergência em saúde determinado pelo Governo Federal em razão da pandemia, evitando os efeitos da inadimplência; b) que seja determinado que o encargo de pagar essas prestações seja assumido pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), previsto no art. 20 da Lei nº 11.977/2009, também pelo tempo que perdurar o estado de emergência em saúde decretado pelo Governo Federal em razão da pandemia. Fundam-se os pedidos, em síntese, nas dificuldades financeiras decorrentes da paralisação econômica do País como consequência do isolamento social por causa da pandemia, prejudicando, em escala maior, os menos favorecidos.¹⁹

A tutela de urgência foi concedida parcialmente, destaca-se trechos da fundamentação da decisão. Confira-se:

(...)

Lembro que o CDC permite a proteção dos consumidores em larga escala, mediante ações coletivas e ações civis públicas.

(...)

No caso de contratos relativos ao Programa Minha Casa Minha Vida que não possam ser cumpridos temporariamente em razão de fatos inevitáveis pelos contratantes, em decorrência da pandemia de coronavírus e das suas consequências (medidas adotadas pelo Poder Público ou por terceiros, paralisação da economia, etc.), a solução aplicável é àquela prevista no art. 393, caput, do Código Civil, já mencionado. Por essa razão entendo socialmente importante a iniciativa do MPF nesta demanda. A questão é saber se o alcance da medida por ele requerida é juridicamente possível. Nesse particular é preciso prudência do Poder Judiciário na concessão de medidas, sobretudo de caráter liminar, que interfiram em larga escala na Administração Pública ou Privada, especialmente quan-

¹⁹ Ação Civil Coletiva de nº 0804916-17.2020.4.05.8100. 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Disponível em <https://pje.jfce.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=7905f643849af15e42ca9e4b4dd5eb1e>.

do essa interferência tem potencial de causar grande impacto econômico com imediato aumento de despesa. Por essa razão a interferência do Poder Judiciário no gerenciamento administrativo de crises como a que passamos no momento deve ser admitida em caráter excepcional e sempre fundada no ordenamento jurídico vigente. Portanto, a atuação do Poder Judiciário deve ocorrer dentro das limitações próprias do Estado de Direito no tocante à atenuação dos efeitos da pandemia na sociedade. Digo isso porque um dos pedidos da parte autoral é o de que seja determinado que o encargo de pagar as prestações mensais de TODOS os mutuários do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Ceará seja assumido pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), previsto no art. 20 da Lei nº11.977/2009, pelo tempo que perdurar o estado de emergência em saúde decretado pelo Governo Federal em razão da atual pandemia. Essa abrangência genérica e indistinta do pedido autoral colide com os ditames da Lei nº11.977/2009 que, como dito, criou e disciplinou as diretrizes de implantação e manutenção do programa habitacional do Governo Federal, conhecido como Minha Casa Minha Vida, e a atuação do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHB, cuja competência para administrar é da CEF (compete à CAIXA a administração, gestão e representação judicial extrajudicialmente do FGHB). O inciso I do artigo 20 da referida Lei diz sobre a finalidade do FGHB: "I - garantir o pagamento aos agentes financeiros de prestação mensal de financiamento habitacional, no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, devida por mutuário final, em caso de desemprego e redução temporária da capacidade de pagamento, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais); Redação dada pela Lei nº 12.424, de 2011).Portanto, não havendo nenhum indício de constitucionalidade desse dispositivo, deve ele ser observado como baliza para o atendimento do pleito liminar do MPF. **DISPOSITIVO Diante do exposto defiro parcialmente a tutela de urgência requestada na petição inicial para o efeito de suspender a obrigação mensal de pagamento para os mutuários que contrataram com a CEF e com o Banco do**

Brasil S/A o financiamento para a aquisição de imóveis residenciais através do Programa Minha Casa Minha Vida, mas apenas para os mutuários cuja renda mensal se enquadrem no inciso I do artigo 20 da Lei nº 11.977/2009, com efeito retroativo a contar do mês de fevereiro de 2020, em todo o Estado do Ceará, pelo prazo de seis meses, sem prejuízo da possibilidade de posterior prorrogação ou revogação (a depender da dinâmica dos acontecimentos), e afasto, nesse período, os efeitos da inadimplência. Determino ainda à CEF que adote ou faça adotar as providências necessárias para que os encargos contratuais referenciados no parágrafo antecedente (os pagamentos das prestações no período) seja assumido pelo Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHab), previsto no art.20, da Lei nº11.977/2009, por ser ela (a CEF) a sua gestora [...].²⁰

Em grau de recurso na referida contenda (Agravo de instrumento no processo nº: 0804846-50.2020.4.05.0000), o TRF da 5ª Região suspendeu a tutela de urgência, e então, assim manifestou-se, nos seguintes termos:

[...]
Decido.
[...]

Num juízo prefacial, próprio das tutelas de urgência, observo que o magistrado de origem proferiu decisão sem levar em consideração as particularidades que envolvem o PMCMV, ou seja, colocou num mesmo patamar todos os beneficiários do referido programa, independentemente das respectivas faixas de renda, dos valores das prestações e dos imóveis financiados, da origem (fonte) dos recursos utilizados e do fundo garantidor relacionado ao contrato (FGHab, FAR e FDS), o que não se mostra razoável, nem possível. Além disso, o juiz a quo impôs ao FGHab a obrigação de assumir indistintamente valores das prestações de todos

²⁰ Decisão sobre a tutela antecipada na Ação Civil Coletiva de nº 0804916-17.2020.4.05.8100. 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Ceará. Data de 22/04/2020. Disponível em <https://pje.jfce.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=b9b894b03a5758602c8660197881bdb2>.

contratos, em franco descompasso ao disposto no § 1º, do art. 20[1], da Lei nº 11.977/2009.

Na hipótese vertente, mostra-se plausível a tese de que, caso prevaleça a decisão combatida, o FGhab terá de assumir, sem respaldo legal e mesmo orçamentário, a cobertura de contratos vinculados a fundos distintos, tais como os contratos referentes ao PMCMV - FAIXA I, cobertos pelo FAR/FDS.

Ademais, percebo que a decisão agravada sequer considerou o atingimento do limite de cobertura do FGhab (art. 29 da Lei nº 11.977/2009 [2]) em dezembro/2015 evidenciado pelo BB contratos de financiamento imobiliário no âmbito do PMCMV (exceto PNHU) formalizados com o BB até dezembro/ 2015 tinham cláusula específica com a cobertura do FGhab, o que passou a não mais existir a partir de tal mês, conforme cópias de contrato de financiamento pré e pós dezembro/2015, juntados na origem (Identificadores nºs 4058100.17872461 e 4058100.17872497).²¹

No julgamento supracitado, o TRF da 5ª Região entendeu, inclusive, que “não parece razoável tampouco proporcional suspender de modo generalizado o pagamento das prestações do PMCMV”, até porque, dessa forma, será beneficiado inclusive aquele mutuário que pode arcar com o financiamento nos vencimentos inicialmente estabelecidos.

E segue:

[...] A seu turno, vislumbra-se caracterizado o risco de dano qualificado para o recorrente, pois, na condição de agente financeiro, uma vez suspenso o recebimento das prestações, este, na prática, não será resarcido pelo FGhab, em decorrência do atingimento do limite legal, anteriormente mencionado.

Neste aspecto, ganha relevo o grande volume de contratação de operações no âmbito do PMCMV, no Estado do Ceará, evidenciado pela tabela acos-

²¹ Agravo de Instrumento nº 0804846-50.2020.4.05.0000. Relator Desembargador Federal Fernando Braga Damasceno. 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Decisão de 14/05/2020. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pjeconsulta/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/documentoSemLoginHTML.seam?idProcessoDocumento=abc3e15ea94722e3f32f5e3a9000a38e>. Acesso em 14/03/2025.

tada pelo BB na ação originária (Identificador nº 4058100.17872463 dos autos originários). Associado a isso, há o fato de o BB ter que lidar com custos não previstos no momento da concessão e ao longo da execução dos contratos, o que mais uma vez robustece a alegação de prejuízo grave.²²

E arremata, suspendendo os efeitos da decisão combatida, cujas consequências não foram consideradas, quando da sua prolação, ou seja, em distanciamento às premissas delineadas para o PMCMV-FAR:

[...] Ante o exposto, DEFIRO, EM PARTE, o pedido de atribuição de efeito suspensivo ao agravo de instrumento para sobrestrar os efeitos da decisão combatida quanto à suspensão da obrigação mensal de pagamento para os mutuários que contrataram com a CAIXA e com o BB e quanto à determinação de cobertura dos encargos contratuais pelo FGhab, deixando, porém, o BB impedido de adotar qualquer medida voltada à retomada/desocupação dos imóveis em questão até o julgamento do presente recurso pela Terceira Turma. (PROCESSO N°: 0804846-50.2020.4.05.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO, Des. FERNANDO BRAGA DAMASCENO - 14/05/2020.).²³

Em recente decisão, o Supremo Tribunal Federal – STF trouxe à baila alguns pressupostos para o controle judicial incidente sobre a atuação da Administração Pública na gestão das políticas públicas:

Tema 698 - Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. Relator(a): MIN. LUIS ROBERTO BARROSO, RE 684612

Descrição:

Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 2º e 196, da Constituição federal, a possibilidade de o Poder Judiciário determinar a

²² Idem.

²³ Idem.

implementação de políticas públicas urgentes com a finalidade de assegurar o direito à saúde, em substituição ao juízo de oportunidade e conveniência do Poder Executivo para a prática do ato administrativo, bem como sem indicar as receitas orçamentárias necessárias ao cumprimento da obrigação imposta.

Tese:

A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).²⁴ (destaque nosso)

Não se pode olvidar que, apesar da tese fixada pelo STF, inafastável a perspectiva de que ainda subsiste um grande desafio no sentido de estabelecer um modelo em que o controle judicial possa se desenvolver de forma objetiva e concreta, sobre tudo em harmonia com os pressupostos definidos pela Administração para fins de execução das políticas públicas.

Outrossim, acerca da temática, o próprio Supremo Tribunal Federal assentou alguns pontos, tais como: o controle judicial para fins de preservação dos direitos fundamentais não viola a separação de poderes, tem-se que ter presente que a intervenção do Judiciário não pode ser substitutiva ao interesse da Administração; entretanto, pode ocorrer desde que detectada inefficiência na preservação de direito fundamental. Na intervenção judicial, cabe ao Judiciário indicar a finalidade/resultado a ser alcançado e não como alcançá-lo, reconhecendo as limitações

²⁴ RE 684612. Relator Ministro Luis Roberto Barroso. Julgamento 23/06/2023. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4237089>.

da Administração, especialmente orçamentárias e construindo uma solução dialógica.

4 A LINDB, artigos 20, 21, 22 e o consequencialismo

Seguindo a perspectiva já delineada anteriormente de um controle judicial efetivo e concreto, pautado não apenas na legalidade objetiva, mas atento aos efeitos práticos da decisão e suas consequências, passaremos a analisar, neste viés, os artigos 20, 21 e 22 da LINDB.

Neste ínterim, muito tem se discutido acerca dos artigos 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, inseridos no ordenamento jurídico vigente pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, com o fim de sistematizar normas de Direito Público.

Nas palavras de Nobre Júnior (2021, p. 31), embora os artigos 20 a 30 não representem novidade no nosso ordenamento jurídico, as regras introduzidas servem para *"Propiciar uma mudança de cultura na análise da atividade da Administração Pública e isso já é mais do que bastante para justificá-las"*.

Certo é que, neste cenário, de mudança cultural, os referidos artigos protagonizam, de maneira sistematizada, a inserção no sistema judicial brasileiro, de critérios interpretativos definidos e de limites ao processo decisório, em especial na esfera judicial, apesar da existência de outros dispositivos legais esparsos, com tais previsões argumentativas ao intérprete e aplicador do Direito.

Seguindo a análise da norma, mais precisamente quanto aos artigos 20, 21 e 22 e seus propósitos, o intuito deste trabalho aqui proposto é fomentar a reflexão, o que, por si só, já possibilita inferir que a introdução desses dispositivos legais permeia o campo de uma solução jurídica exequível no plano político e administrativo das decisões judiciais, especialmente àquelas que ensejam a correção ou o realinhamento de políticas públicas, desde que observados os impactos e as consequências práticas das decisões judiciais.

Ainda, ante as disposições legais indicadas, é possível compreender soluções jurídicas que, diante do comando de preservação dos efeitos dos atos jurídicos praticados no âmbito da Administração Pública, ainda que evitados de alguma nulidade na origem, se atentem ao princípio da conservação dos efeitos produzidos por esses atos à coletividade e aos particulares.

É notório que as inovações trazidas pela LINDB, especialmente os artigos 20, 21 e 22, tiveram como finalidade assegurar

à gestão pública um nível de maior segurança jurídica ao tempo em que impõem ao julgador, ao proferirem decisões fundadas em “valores abstratos”, o dever de observar se tal decisão condiz com o interesse público real, além de fundamentar as consequências que impactarão a política pública.

Doutra banda, isso não significa reduzir a competência do Judiciário na atuação do controle judicial, estabelecida pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal; pelo contrário, o propósito é justamente reforçar a importante e necessária atuação do controle judicial na prevenção, preservação e restabelecimento de eventual direito violado, conhecendo a escolha administrativa, se o ente público está executando a política planejada, e se os seus pressupostos teóricos estão sendo revisados periodicamente, mas com foco também na higidez e manutenção da política pública questionada, posto que o controle judicial não pode se sobrepor à própria Administração na definição das premissas em que se fundam as políticas públicas.

O próprio art. 20 da LINDB corrobora essa ideia. É nesse raciocínio que a LINDB impõe limites às decisões judiciais, fundadas em princípios, definidos na Lei como “valores jurídicos abstratos”, no intuito de evitarem-se decisões sem concretude e cujo resultado, em algumas vezes, está mais vinculado à vontade subjetiva do intérprete do que ao próprio ordenamento jurídico, como aduz Jair Santana²⁵.

Segue o texto do dispositivo legal:

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

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.²⁶

²⁵ Jair Santana (*apud* NOBRE JÚNIOR, 2021), citado por Edilson Nobre (pág 44, As normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, Ed. 2019).

²⁶ BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm.

Nesse contexto, interessante consideração é trazida por Didier Jr. e Alexandria de Oliveira acerca da inovação trazida pelo dispositivo que:

O caput do art. 20 inaugura, em termos dogmáticos, o postulado hermenêutico do pragmatismo, segundo o qual as consequências práticas devem ser consideradas no momento da valoração e da escolha de um dos sentidos possíveis do texto normativo de conteúdo semântico aberto. Esse postulado não se aplica apenas à decisão judicial. Ele também se aplica às decisões administrativas e às decisões tomadas por órgãos de controle, como os tribunais de contas e as agências reguladoras.²⁷

E, mais adiante, arrematam:

As referências a princípios como a dignidade da pessoa humana, a economicidade, a moralidade, a impessoalidade, a isonomia, a saúde e a tantos outros que existem por aí devem estar acompanhadas de um esforço argumentativo no sentido não apenas de demonstrar a conformação do conceito indeterminado com o caso concreto (art. 489, §1º, II, CPC), mas também de avaliar as consequências práticas do sentido atribuído a esse conceito indeterminado.

Não basta, por exemplo, que o magistrado invoque o direito fundamental à saúde, fazendo considerações genéricas sobre o tema – que, muitas vezes, podem ser reproduzidas em tantos outros casos semelhantes –, para deferir a determinado paciente tratamento em hospital particular à custa do Estado ou para determinar o seu internamento imediato em hospital público sem respeitar os critérios de regulação. É preciso que o magistrado considere e trate expressamente das consequências dessa sua decisão, especialmente

²⁷ DIDIER, Fredie Souza e OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, p. 150. Disponível em : <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068#:~:text=O%20presente%20artigo%20analisa%20o%20conte%C3%BAdo%20normativo%20e,sua%20decis%C3%A3o%20quando%20baseada%20em%20valores%20jur%C3%ADcicos%20abstratos. Acesso em 15/03/2025.>

quanto aos reflexos que ela pode gerar no orçamento e na execução de outros projetos ligados à saúde ou quanto aos reflexos que pode gerar em relação a outros pacientes do sistema de saúde que aguardam, na fila da regulação, uma oportunidade de atendimento.

Ao se deparar com princípios normativos, o julgador deve (i) buscar os possíveis sentidos do texto e sopesá-los, considerando as consequências práticas decorrentes de cada um deles; e (ii) à luz das consequências possíveis, definir o sentido que será atribuído ao conceito indeterminado.²⁸

Assim, percebe-se que o referido dispositivo tem como finalidade reduzir a instabilidade e insegurança jurídicas ocasionadas por eventuais decisões judiciais que se fundamentem em princípios abstratos, sem considerar as situações da realidade, ou seja, melhor dizendo, colidentes com as premissas e a preservação da política pública.

Aduz Edilson Nobre (2021, p. 56), quanto ao dever do aplicador do Direito, que

A motivação, na qualidade de justificativa da decisão, haverá de mostrar o compasso entre a necessidade e adequação da medida imposta ou da invalidação do comportamento administrativo em discussão. Deverá expor, se o caso comportar, um cotejo diante das alternativas possíveis.

Neste sentido, resta cristalino que o artigo 20 da LINDB integrou de forma expressa ao ordenamento jurídico a necessidade do intérprete e aplicador do Direito seja nas esferas administrativa, controladora e judicial ao dirimir conflitos o dever de justificar o impacto de suas decisões, e a preservação do interesse público.

No art. 21 da LINDB²⁹, se encontra o seguinte teor:

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma adminis-

²⁸ Idem.

²⁹ BRASIL. Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm.

trativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o caput deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos³⁰.

Da leitura do artigo, percebe-se que o dispositivo em referência exige de forma expressa que a decisão que vir a decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar, de modo expresso, as suas consequências jurídicas e administrativas.

O parágrafo único do mesmo diploma legal dispõe que:

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

Segundo Mendonça:

Resumindo o item: O controle judicial acerca da indicação de consequências deve ser razoavelmente deferente a como foram afirmadas – para que a indicação de consequências não se torne, de listagem de efeitos certos ou prováveis, retórica defensiva do julgador. Ao mesmo tempo invalidações devem assumir relativa responsabilidade tanto pelo estado de coisas que se lhes sucede quanto pela reestruturação da normalidade. Entre o *Fiat Justitia per eat mundus* e a retórica anódina das consequências, deve-se optar por um consequencialismo consequente³¹.

³⁰ Idem.

³¹ DE MENDONÇA, José Vicente Santos. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. Revista de Direito Administrativo. p.57. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77649>. Acesso em 14/03/2025.

Evidencia-se, a partir da disposição do art. 21 da LINDB, que o intérprete e aplicador do Direito, ao decidir pela invalidação, deverá indicar expressamente as consequências e na hipótese de regularização que ocorra de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais.

Em complemento às disposições legais dos artigos 20 e 21, já transcritos anteriormente, traz-se à apreciação o artigo 22 da LINDB³²:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados, as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

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

Aduz, com acerto, o autor Eduardo Jordão que o artigo 22 da LINDB consagra o princípio do “primado da realidade”, ao passo que a contextualização produz uma espécie de pedido de empatia com o gestor público. Vejamos: “[...] Daí ser comum que se afirme que ele consagra o ‘primado da realidade’. Nele, a exigência de contextualização produz uma espécie de ‘pedido de empatia’ com o gestor público e com suas dificuldades [...]”³³.

³² BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm. Acesso em 17/03/2025.

³³ JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público Brasileiro. p. 69/70. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650/74313>.

5 Consequencialismo

Antes mesmo de adentrar ao tema proposto, importante esclarecer que não é objetivo deste artigo aprofundar o estudo sobre as diversas teorias do consequencialismo, mas tão somente explorar a definição básica enquanto uma teoria da decisão judicial que considera as consequências do caso concreto e pode-se dizer que, diante das disposições legais dos artigos 20, 21 e 22 da LINDB já abordadas anteriormente, que o chamado “consequencialismo” chegou ao Direito Público brasileiro a partir das alterações trazidas pela Lei nº 13.655, de abril de 2018, ao Decreto-lei nº 4.567/42 – a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

O estudo do consequencialismo, necessariamente, se insere nesse contexto, na medida em que essa corrente jurídico-filosófica propõe que o Direito não se restrinja mais a fazer apenas uma análise do passado para subsidiar o processo decisório, mas principalmente seja instigado a fazer uma análise com intuito de aperfeiçoar a qualidade e a eficiência da tomada de decisões³⁴.

Como disse Carlos Ari Sundfeld³⁵, um dos autores do anteprojeto da Lei 13.655, ao propor as alterações na legislação, tem-se “*hoje um ambiente de ‘geleia geral’ no direito público brasileiro, em que princípios vagos podem justificar qualquer decisão*”, aduz assim que as mudanças inseridas na LINDB pela referida lei buscaram “conferir mais segurança jurídica, estabilidade e previsibilidade ao direito público”.

Circunstanciados por esse ambiente, depreende-se dos motivos que ensejaram as alterações legais que os intérpretes do Direito, especialmente no âmbito do controle judicial, devem atuar de forma satisfatoriamente motivada ao decidirem, ou

³⁴ SILVA, Guilherme Moreira da. Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF, Pag 13).

³⁵ SUNDFELD, CARLOS ARI. PRINCÍPIO É PREGUIÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO PARA CÉTICOS. 2ª ED. SÃO PAULO: MALHEIROS, 2014, P. 205. **APUD:** DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. p. 144. Disponível em admin,+7.+Fredie+Souza+Didier+e+Rafaek+Alexandria+Oliveira (1).pdf. Último acesso em 16/03.2025.

quando determinarem a invalidação de atos, contratos, processos, considerando a relevância desta atividade e as consequências imediatas a bens e direitos alheios, os quais podem impactar toda uma coletividade, especialmente quando alçam ações de políticas públicas.

Pode-se afirmar, a partir dos dispositivos em estudo, que, para que uma decisão (seja nas esferas administrativa, de controle ou judicial), especialmente ao tornar nulos atos jurídicos, sejam eles contratos ou processos, ela deve ser suficientemente motivada e avaliar de maneira expressa e de forma prática suas consequências jurídicas e administrativas.

Importante mencionar que as consequências práticas de uma decisão ou mesmo ação judicial, no campo teórico, podem ser chamadas de “pragmatismo” ao priorizar as consequências do ato.

Neste aspecto, pontua GIACOMINI:

O pragmatismo jurídico é orientado pela noção de que o processo de tomada de decisões judiciais não pode se limitar ao exame da legislação e da jurisprudência a partir de construções teóricas tipicamente jurídicas, como a hermenêutica dos princípios. Além dessas análises, deve ocorrer a investigação das consequências práticas da decisão, inclusive no que diz respeito às alternativas possíveis, considerada uma perspectiva sistêmica e de longo prazo.

Segundo Brandão e Farah, o pragmatismo pede que o juiz olhe além do caso concreto. “Reclama uma visão mais ampla, que leve em consideração o mundo fora da situação em análise. A atenção volta-se para os efeitos sistêmicos da decisão.”⁷ (Direito Hoje | Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura [...])³⁶

Bem se vê que os conceitos do consequencialismo e do pragmatismo estão intimamente relacionados, considerando que o consequencialismo confere contornos mais delimitados e definidos à atuação do pragmatismo, especialmente por não excluir parâmetros normativos, utilizando tais parâmetros para valorar

³⁶ GIACOMINI, Charles J. Direito Hoje | Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura. Disponível em Direito Hoje | Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura. Acesso em 17/03/2024.

as consequências do caso concreto. Nesse sentido: “*Tais teses, inclusive, podem ser usadas como critérios normativos para valoração das consequências – é possível entender que a melhor decisão seja aquela que produza o maior bem-estar à comunidade, por exemplo, atendendo-se ao postulado utilitarista*”³⁸.

Conclui-se, portanto, que o consequencialismo, de fato, e como pontuou MENDONÇA, é sim um pedido de empatia com o gestor público e com as próprias políticas como reação “à cultura do hipercontrole público que tomou conta do Brasil dos últimos tempos”.³⁹

É nesse contexto que a participação do Poder Judiciário, ao prolatar suas decisões, torna-se fundamental para a manutenção e higidez da política pública; esse, por sua vez, não pode desconsiderar ou mesmo deixar de analisar as consequências da decisão proferida, tal como preceituam os artigos da LINDB abordados no decorrer deste trabalho, práticas essenciais e necessárias para o bem-estar da coletividade e estabilidade jurídica.

Conclusão

A partir da exposição tecida, nota-se que é possível a construção de um consequencialismo adequado às decisões judiciais e suas respectivas dimensões.

Neste sentido, analisar as consequências da decisão e seus impactos, especialmente quando envolver políticas públicas, não terá o condão de esvaziar ou enfraquecer o poder jurisdicional ou mesmo da liberdade de convencimento do julgador; pelo contrário, proporcionará o cumprimento da legislação vigente, com especial destaque para os dispositivos legais abordados neste artigo (artigos 20, 21 e 22) da LINDB, além de fomentar a higidez e a continuidade das políticas públicas destinatárias da decisão.

Na perspectiva tecida, a CAIXA, enquanto empresa pública federal, tem papel de destaque pela atuação na área de gestão de políticas públicas, sobretudo ao comportar uma camada da população socialmente vulnerável em termos de inclusão política e econômica no país.

Justamente por isso tornou uma instituição pioneira e moderna ao atuar em questões sociais e econômicas, e de mercado, concomitantemente, se consolidando como um dos maiores ban-

³⁸ Idem. p.108.

³⁹ MENDONÇA, José Vicente. Rev. Direito Adm. Rio de Janeiro. Edição Especial Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei 13.655/2018) p.43-61, nov. 2018.

cos públicos do Brasil, e único banco oficial administrando importantes Fundos Públicos, cujo foco na presente abordagem foram o FAR e o FIES.

Considerando que tais programas se enquadram em políticas públicas de segmentos extremamente importantes para a sociedade, sendo o primeiro habitacional e o segundo no campo da educação, o Direito e, consequentemente, a sua aplicabilidade devem ser um meio para consecução do bem maior da coletividade e, ainda que não exista um método objetivo de interpretação ou mesmo aplicação das decisões judiciais, fomentar a discussão sobre as consequências do ato é essencial de modo a tornar possível não só a reflexão sobre os cenários e a previsibilidade do impacto do ato, mas também da própria sobrevivência hígida da política pública afetada.

Referências

BRASIL, Caixa Econômica Federal. CAIXA tem lucro líquido recorrente de R\$ 10,6 bilhões em 2023 e de R\$ 2,9 bilhões no 4T23. Caixa Notícias. Não paginado. Disponível em: <<https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/37586/caixa-tem-lucro-líquido-recorrente-de-r-106-bilhoes-em-2023-e-de-r-29-bilhoes-no-4t23>>. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL Código de Processo Civil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso 16/06/2025.

BRASIL. Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657 compilado.htm. Acesso em 16/03/2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política pública em dez passos**. Tribunal de Contas da União. – Brasília:Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/politica-publica-em-dez-passos> . Acesso em 16/03/2025.

COSTA. Bruno Andrade. **Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma)**, 2021. Revista da Informação Legislativa, Bruno Andrade Costa, Ano 50, número 199 jul;set 2013, pág. 267;268. Disponível e: Acesso em 16/03/2025.

DE MENDONÇA, José Vicente Santos. **Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios**. Revista de Direito Administrativo. p.57. Disponível em Vista do Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e

regularizando atos e negócios.
Acesso em 14/03/2025.

DIDIER, Freddie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. p. 144. Disponível em admin,+7.+Freddie+Souza+Didier+e+Rafaek+Alexandria+Oliveira(1).pdf. Último acesso em 16/03.2025.

DONA, Pâmella de Moura Liberatti. **Controle social a partir dos municípios:** o acesso à informação como pressuposto fundamental da participação cidadã. Thoth Editora, 2019.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. **O consequencialismo e a LINDB: a científicidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, p. 97-124, jul./set. 2020. Disponível em file:///C:/Users/c142919/Downloads/admin,+4.+Emerson+Gabardo,+Pablo+Ademir+de+Souza%20(1).pdf. Acesso em 17/03/2025.

GIACOMINI, Charles J. **Direito Hoje | Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura**. Disponível em Direito Hoje | Pragmatismo jurídico e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura. Disponível em

co e consequencialismo: a análise econômica do direito pede ingresso na magistratura. Acesso em 17/03/2024.

JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público Brasileiro**. p. 69/70. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650/74313>. Acesso em 16/03.2025.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. As Normas de Direito Público na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro: Paradigmas para Interpretação do Direito Administrativo. Editora Contracorrente, 2021.

SANTOS, Jailson Moreira dos. **A história da Caixa Econômica Federal do Brasil e o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro**. O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, p. 167-181, 2011.

SILVA, Guilherme Moreira da. **Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU**. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Princípio é preguiça. Direito administrativo para céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 205. apud: DIDIER, Freddie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. **Dever judicial**

de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 143-160, jan./mar. 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. p. 144. Disponível em admin,+7.+Fredie+Souza+Didier+e+Rafaek+Alexandria+Oliveira (1).pdf. último acesso em 16/03.2025.

