

El consecuencialismo y su previsión en el ordenamiento jurídico brasileño: el deber de analizar las consecuencias prácticas en las decisiones de control de la Administración Pública¹

Marilene Carneiro Matos

Doctora y Magíster en Derecho Público por el Instituto Brasileño de Enseñanza, Desarrollo e Investigación (IDP); licenciada en Derecho por la Universidad de Brasilia; especialista en Derecho Constitucional; miembro del Instituto de Derecho Sancionador Administrativo (IDASAN); directora de comunicaciones de Alumni Direito Unb; directora de comunicaciones del Instituto de Derecho Administrativo del Distrito Federal (IDADF); profesora universitaria; conferenciante y autora de libros y artículos jurídicos.

Felipe Dalenogare Alves

Posdoctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Doctor (con beca CAPES) y Magíster en Derecho por la Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC). Especialista en Derecho Administrativo por la Facultad Dom Alberto y en Gestión Pública Municipal por la Universidad Federal de Santa María. Coordinador de cursos de posgrado en licitaciones y contratos, derecho público y gestión pública y derecho administrativo, todos en la Escuela Mineira de Direito (EMD). Miembro del Instituto Brasileño de Derecho Sancionador Administrativo (Idasan) y de la Red por el Constitucionalismo Democrático en América Latina (RCDLA). Profesor, autor y conferenciante.

1 Este artículo presenta resultados actualizados y en profundidad de la investigación publicada inicialmente en Matos y Alves (2024).

CONTENIDO: 1. Introducción; 2. El consecuencialismo como teoría moral y la primacía de los elementos cognitivos sobre los normativos; 3. La evolución normativa consecuencialista en el control de la Administración Pública; 4. Conclusión; Referencias.

RESUMEN: Este artículo presenta un estudio sobre el consecuencialismo como teoría moral y su creciente aplicación en el Derecho brasileño, especialmente en lo que se refiere a las decisiones de control de la Administración Pública, a partir de su incorporación en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), en la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y en la Ley de Licitaciones y Contratos Administrativos (LLCA). El objetivo de la investigación es analizar los posibles impactos de esta positivación expresa en el control de la actividad administrativa, justificándose por la necesidad de aclarar los aspectos que rodean la problemática, cuyo núcleo consiste en la elucidación de tales consecuencias. Para ello, se realizó una investigación bibliográfica, con enfoque fenomenológico-hermenéutico y el empleo del método monográfico. Como resultado, se señala que la intención del legislador es evitar decisiones de control desvinculadas de la realidad y de sus efectos prácticos, especialmente en los ámbitos social y económico. Se concluye que la aplicación del consecuencialismo resulta relevante, siempre que su utilización no se base en conjeturas subjetivas o retóricas, sino en datos efectivos y de matriz empírica, preocupación que se observa en las recientes modificaciones legislativas.

PALABRAS CLAVE: consecuencialismo; consecuencias prácticas de la decisión; control de la Administración Pública; pragmatismo; LINDB.

1. Introducción

Este artículo presenta los resultados de un estudio sobre el consecuencialismo como teoría moral y su creciente aplicación en el Derecho, especialmente en Brasil, con su inclusión en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y la Ley de Licitaciones y Contratos (LLC), estableciendo parámetros consecuencialistas para las decisiones relativas al control de la Administración Pública.

El consecuencialismo es una teoría moral, ampliamente estudiada en filosofía, y se ha observado con frecuencia en decisiones judiciales, principalmente debido a la expansión del poder judicial, no solo en términos numéricos (con el aumento significativo de jueces y tribunales), sino también a través de la progresiva judicialización de las demandas sociales, que cada vez tienen un

impacto moral, político y religioso más relevante, así como en las políticas económicas y sociales².

Si para los utilitaristas lo que importa es la felicidad y para los teóricos del derecho natural las leyes de la naturaleza, para los consecuencialistas la primacía reside en las consecuencias de la decisión del sujeto en el mundo en general. Por lo tanto, las influencias y proyecciones, beneficiosas o perjudiciales, no solo para los individuos sino para la sociedad en su conjunto, que se deriven de ellas, tendrán un peso considerable.

En este sentido, los fundamentos cognitivos, que ya no se limitan a las partes procesales, comienzan a ocupar un lugar destacado en las decisiones judiciales, en detrimento de los fundamentos jurídicos. Esto da lugar a decisiones judiciales que se centran principalmente en el futuro, considerando las posibles consecuencias del *decisum* en el mundo real.

El principal problema que surge al utilizar argumentos consecuencialistas es que, ante las posibles alternativas al analizar las consecuencias de una decisión, el juez optará por la que produzca los “mejores impactos”, aquellas consecuencias más deseables para el bien común. Sin embargo, esto no puede hacerse con un propósito meramente subjetivo, sin contrastar dichas posibilidades, lo cual exige cierto empirismo, basado en datos concretos, de los que el juez a menudo carece.

Esta falta de fundamentos concretos y empíricamente probados en las decisiones judiciales que analizan sus impactos da lugar a críticas, presentes en la doctrina jurídica brasileña, de un subjetivismo basado en conjeturas, con un alejamiento de los fundamentos jurídicos, lo que conduciría al activismo judicial.

Sin embargo, en los últimos años, los legisladores brasileños han comenzado a priorizar el consecuencialismo no solo en las decisiones judiciales sino también en las decisiones administrativas y de supervisión, como las que se originan en los tribunales de cuentas, esencialmente con los cambios realizados en 2018 a la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), en 2021 a la LIA (Ley de Improbidad Administrativa) y con la promulgación de una nueva LLC (Ley de Licitaciones y Contratos) también en 2021.

2 En cuanto a la creciente judicialización de la política y las relaciones sociales, así como de las decisiones judiciales con un alto impacto moral, véase: Alves y Leal (2015).

En este contexto, se establecieron criterios que requieren una justificación razonada para demostrar la necesidad y conveniencia de las medidas adoptadas entre las posibles alternativas, considerando principalmente los elementos que impactarán los ámbitos social y económico, a los cuales el Estado (representado por los Tres Poderes) no es indiferente. Así, la investigación se justifica por la necesidad de esclarecer puntos importantes que rodean el problema de estudio, cuyo núcleo es: ¿cuáles son los posibles impactos en el control de la Administración Pública con la inserción expresa del consecuencialismo en el Derecho brasileño?

Para encontrar respuestas al problema planteado, se realizó una investigación bibliográfica, empleando el método fenomenológico-hermenéutico como enfoque, ya que, para esta investigación, el estudio del fenómeno es esencial para revelar la realidad. Además, se utilizó el método monográfico con fines procedimentales.

El capítulo se estructura en dos partes. La primera presenta un debate fundamental sobre el consecuencialismo como teoría moral y sus características, destacando la primacía de los argumentos cognitivos sobre los jurídicos en la toma de decisiones y el estudio de sus consecuencias. La segunda parte analiza las principales disposiciones de la LINDB (Ley Brasileña de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), la LIA (Ley Brasileña de Improbidad Administrativa) y la LLC (Ley de Licitaciones y Contratos) que incorporaron el consecuencialismo como parámetro de observancia en las decisiones de control.

2. El consecuencialismo como teoría moral y la primacía de los elementos cognitivos sobre los normativos

Para analizar la evolución del consecuencialismo en el derecho brasileño, es fundamental estudiar los elementos principales de esta corriente de pensamiento, especialmente en lo que respecta a su epistemología. El consecuencialismo es una teoría moral ampliamente estudiada en filosofía y se ha convertido en un objeto de estudio relevante debido a la creciente expansión del poder judicial³.

3 Hirschl (2023, p. 9) sostiene que, además de la dimensión cuantitativa de la expansión global del "poder judicial", con el número cada vez mayor de jueces y tribunales (no solo nacionales, sino también regionales y globales), existe una dimensión sustantiva en este creciente "poder", con la creciente participación judicial en asuntos controvertidos, ya sean morales, políticos o de alto nivel político, en los que las decisiones a menudo se componen en gran medida de argumentos esencialmente consecuencialistas.

Como teoría moral, el consecuencialismo presenta una noción de lo que considera importante, es decir, lo que pretende establecer como principio rector de las acciones del sujeto en el mundo. Así, si en el utilitarismo el individuo debe actuar buscando la felicidad y en el derecho natural debe actuar buscando cumplir las leyes de la naturaleza, en el consecuencialismo el individuo debe actuar teniendo en cuenta los efectos prácticos de sus acciones (Pettit, 1995, pp. 323-324).

En el contexto de la teoría de la decisión judicial, Torres enfatiza que el consecuencialismo considera las influencias y proyecciones de las decisiones en el mundo real, ya sean positivas o negativas, como las económicas, sociales y culturales, manteniendo una tensión constante entre, por un lado, los valores y principios y, por otro, la realidad fáctica (Torres, 2010, p. 20).

Para ilustrarlo, en el famoso caso estadounidense *Müller vs Oregon*, juzgado por la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1908, el juez Louis Dembitz Brandeis presentó un escrito que contenía aproximadamente dos páginas de razonamiento basado en argumentos legales y otras 110 páginas centradas en las consecuencias de las largas jornadas laborales para las mujeres (Mendes, 2024, p. 221).

Según MacCormick (2006, p. 165), existen razones importantes para creer que los jueces deberían considerar y evaluar las consecuencias de las diversas opciones a su disposición. De esta manera, tendrían en cuenta las consecuencias de adoptar una decisión específica para las partes involucradas, así como para futuras decisiones que deban tomarse en casos similares (MacCormick, p. 133).

La argumentación consecuencialista tiene un carácter esencialmente evaluativo, ya que examina la aceptabilidad de las consecuencias, sopesando pros y contras, a menudo bajo valores abstractos como “justicia”, “sentido común”, “interés público”, “conveniencia” o “practicidad” (MacCormick, pp. 133-134).

Por otro lado, el consecuencialismo también tiene un aspecto subjetivo. Al evaluar las posibles consecuencias de su decisión, los jueces pueden asignar diferentes ponderaciones a diversos criterios de evaluación, que difieren en cuanto al grado de (in)justicia o la (in)conveniencia de las consecuencias de adoptar o rechazar una alternativa particular (MacCormick, p. 134). Esto puede basarse en argumentos de principio, es decir, aquellos intrínsecamente vinculados a la moral y la ética, de carácter eminentemente axiológico, o en aquellos que surgen del análisis de las consecuencias, que pueden sustentar

esta decisión, intrínsecos a la política, la eficiencia y la teleología, apuntando a la efectividad de la decisión en el mundo real (Gabardo; Souza, 2020, p. 101).

En ambos casos, los criterios pueden ser útiles o no, dependiendo del comportamiento del intérprete al aplicarlos, lo que genera indeterminación hermenéutica. Esto se debe a que, en el razonamiento basado en principios, la indeterminación puede surgir de la capacidad de abstracción, mientras que en el razonamiento consecuencialista, surge del riesgo de la imprevisibilidad del futuro (Gabardo; Souza, 2020, pp. 101-102).

Gabardo y Souza (2020, p. 102) señalan que ambos criterios pueden resultar inútiles si se ven corrompidos por la subjetividad del intérprete. Abboud (2019, p. 4) hace una advertencia similar al analizar el activismo judicial consecuencialista en la jurisprudencia brasileña, destacando la presencia de argumentos que representan un «verdadero subterfugio retórico para sustituir la ley vigente por la subjetividad del intérprete».

Así pues, «por muy deseable que sea una determinada deliberación desde una perspectiva consecuencialista, no puede adoptarse si contradice alguna norma válida y vinculante del sistema» (MacCormick, 2006, p. 135). En otras palabras, «existen límites al ámbito de actuación de la actividad judicial legítima: los jueces deben impartir justicia conforme a la ley, no legislar para lo que les parece una forma de sociedad idealmente justa» (MacCormick, p. 136).

Sin duda, “decidir teniendo en cuenta las consecuencias es una medida potencialmente buena para el derecho brasileño, ya que llama la atención del decisor sobre la necesidad de evitar tomar decisiones puramente abstractas y, por lo tanto, decisiones desconectadas de la realidad” (Dezan; Oliveira, 2022, p. 269), puesto que “afirmar que el derecho no puede desconectarse de la realidad es algo que surge de la comprensión misma de que el sistema jurídico es, hasta cierto punto, un producto de las costumbres, prácticas y cultura locales” (Barbosa, 2020, p. 13).

Sin embargo, existen riesgos al adoptar el consecuencialismo, incluido su uso estratégico para decidir de acuerdo con las preferencias personales del tomador de decisiones, la dificultad para identificar consecuencias prácticas y la ausencia de criterios objetivos para decidir qué consecuencia práctica debe prevalecer entre las posibles (Dezan; Oliveira, 2022, p. 269).

La importancia de lo que MacCormick (2006, p. 137) llama “justificación de segundo orden” está creciendo, la cual implica dos elementos que se complementan entre sí: la argumentación consecuencialista (en sentido estricto),

que es intrínsecamente evaluativa, y la argumentación que prueba las posibles decisiones, verificando su cohesión y coherencia con el sistema legal existente.

Esto se debe a que, adoptado de forma aislada, el argumento consecuencialista puede resultar engañoso desde una perspectiva estrictamente utilitarista. Dicho modelo tendería a justificar la decisión considerada “mejor” entre las alternativas disponibles, sin tener en cuenta los efectos acumulativos o concurrentes que puedan derivarse de ella. MacCormick (2006, p. 147) advierte que una evaluación consecuencialista adecuada requiere no solo la comparación de resultados, sino también el uso de criterios de valor y la comprobación de posibles alternativas, a fin de evaluar su compatibilidad con nociones como “justicia”, “sentido común”, “beneficio público” y “conveniencia”.

Lo cierto es que, en gran medida, las críticas al consecuencialismo se asocian al subjetivismo del decisor al evaluar y contrastar posibles alternativas. Alvim, por ejemplo, se pregunta: “¿Qué hace un juez al proyectar los efectos de la decisión en el mundo real, denegando una medida cautelar por el riesgo de un daño recíproco?”. El autor explica que “esta proyección no puede ser resultado de la intuición ni del subjetivismo de quien decide” (Alvim, 2020).

Por lo tanto, al analizar (evaluar y probar) las consecuencias prácticas de una decisión, “se necesitan datos empíricos y estudios serios para poder estimar el impacto de una decisión y, por lo tanto, influir legítimamente en cómo se toma” (Alvim, 2020).

Por lo tanto, es posible afirmar que «la consecuencia inherente a la idea de consecuencialismo, como parece evidente, conlleva un sentido de empirismo», en la medida en que se hace plausible evaluar posibles alternativas sin un grado de certeza empírica (Brandão; Farah, 2020, p. 835). Así pues, es correcto afirmar que el razonamiento consecuencialista se aproxima al pragmatismo en la medida en que el pragmatismo se caracteriza por el consecuencialismo⁴ y el empirismo (Brandão; Farah, 2020, p. 836).

En nuestra opinión, una decisión basada en argumentos consecuencialistas debe tener un fundamento que la respalde, respaldado por datos, que tienen dos propósitos inherentes al consecuencialismo: demostrar una

4 Gabardo y Souza (2021, p. 102) destacan que “la discusión sobre las consecuencias prácticas de una acción o decisión determinada también se denomina pragmatismo y se estudia en el campo de la filosofía moral. El consecuencialismo, en este contexto, se concibe como la característica de la ‘matriz pragmatista’ que prioriza las consecuencias del acto, la teoría o el concepto”.

circunstancia pasada o presente para ayudar en la decisión del caso bajo análisis, y ayudar en la toma de decisiones futuras, guiando la dirección en la que deben ocurrir a la luz de datos indicativos (Brandão; Farah, 2020, p. 836).

Inevitablemente, en el consecuencialismo, el juez deja de someterse al principio de *iura novit curia*, según el cual correspondería a las partes demostrar los hechos y aplicar la ley en consecuencia, y comienza a incorporar elementos fácticos a la decisión (pronósticos), ajenos a la relación entre las partes, erigiéndose como un “ingeniero social”. El principal problema que surge, sin embargo, es la imprevisibilidad de estas decisiones, ya que los elementos pronósticos se refieren al futuro, son variados y a menudo están asociados con conocimientos que el juez no posee (Campos, 2020).

Lo cierto es que el consecuencialismo se basa en la primacía de los elementos cognitivos (hechos) sobre los normativos (ley), y está cada vez más presente en las decisiones judiciales, especialmente ante la complejidad y el constante cambio social, que obliga a la ley a abordar y tener en cuenta las demandas técnicas y sociales (Campos, 2020).

Si el consecuencialismo es inevitable en el sistema brasileño, como se prevé en el *caput* del artículo 20 de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), es al mismo tiempo necesario establecer parámetros de toma de decisiones, con la justificación de las razones para decidir frente a posibles alternativas, tales como los criterios de necesidad y adecuación, según lo determinado por el párrafo único de ese artículo.

Tras la modificación de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), el consecuencialismo se incorporó al ordenamiento jurídico brasileño. Comenzó a guiar tanto las decisiones judiciales como las administrativas y de control, como las emitidas por los tribunales de cuentas, y también está presente en la Ley de Improbidad Administrativa y la Ley de Licitaciones, una evolución normativa que se estudiará en la siguiente sección.

3. La evolución normativa consecuencialista en el control de la Administración Pública

Siguiendo la tendencia internacional de adoptar una perspectiva consecuencialista, como se demostró en la sección anterior, el derecho administrativo brasileño ha sido testigo de una serie de iniciativas legislativas en esta dirección, a través de la promulgación de reglamentos con impactos directos en la contratación pública, como se mostrará a continuación.

Inicialmente, la Ley 13.655/2018 introdujo profundos cambios en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), con importantes repercusiones en el sistema de control de la Administración Pública. Las modificaciones se basaron, entre otras razones, en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica a los gestores públicos en la toma de decisiones (Hohmann; Coelho, 2020, p. 2).

El nuevo LINDB estaba estrechamente vinculado a las discusiones que se habían estado llevando a cabo en relación con un fenómeno importante en la realidad administrativa: el “apagón de bolígrafos” (“*apagão das canetas*”) (Carvalho, 2019), que consiste en la parálisis administrativa, considerada por Valgas (Santos, 2020, p. 329) como una de las estrategias para evitar la rendición de cuentas adoptadas por los agentes públicos frente a un sistema de control administrativo hipertrofiado y disfuncional.

Este contexto de expansión de los medios y la intensidad del control sobre la actividad administrativa ha sido ampliamente debatido en la doctrina jurídica. El mayor alcance del control, intensificado tanto en medios como en intensidad desde el período posterior a la redemocratización, se considera una especie de reacción a su reducción en el período anterior (Marques Neto; Palma, 2017, p. 21).

Diversos factores explican esta expansión de los mecanismos de control a partir de la década de 1990, entre ellos: la reforma administrativa impulsada por la Enmienda Constitucional 19/1998, cuyo objetivo era establecer una administración gerencial basada en resultados; el movimiento de cooperación público-privada, acentuado en esa década para atraer inversión privada que permitiera la prestación de servicios e infraestructuras públicas, que también desarrolló mecanismos para controlar y regular dichas actividades; y la constitucionalización de la actividad administrativa, que dio lugar a un control basado en principios.

En cuanto a los efectos de la constitucionalización de la actividad administrativa, Marques Neto y Freitas (2019) destacan que, «sobre esta base doctrinal, se ha defendido la idea de que ya no existe discrecionalidad administrativa absoluta, guiada por los conceptos de conveniencia y oportunidad». Esto significa que la actividad administrativa está sujeta a la legalidad, en sentido amplio, que abarca no solo normas sino también principios, una noción impulsada, por ejemplo, por el neoconstitucionalismo, la efectividad de las normas constitucionales y la teoría de los principios, que amplió el alcance del control judicial (Marques Neto; Freitas, 2019).

De esta amplificación de los medios y la intensidad del control surgieron efectos indeseables que impactaron la actividad administrativa brasileña, entre ellos lo que Valgas denominó “estrategias para evadir la rendición de cuentas”. Cabe destacar la parálisis administrativa (o “parálisis de la pluma”), que consiste en la conducta del funcionario público de simplemente no cumplir con sus deberes en situaciones de alto riesgo, que en el caso brasileño es “mucho mayor que en otros países”, una situación que se deriva de un “control externo disfuncional” (Santos, 2020, p. 327).

En vista de esto, los cambios promovidos por la Ley 13.655/2018 introdujeron cambios destinados a garantizar una mayor seguridad jurídica y eficiencia para los responsables de la toma de decisiones públicas con el fin de minimizar la adopción de estrategias para evadir la rendición de cuentas, especialmente la parálisis administrativa, para evitar los riesgos inherentes al desempeño de la actividad administrativa (Marques Neto; Freitas, 2018).

En este contexto, los artículos 20, 21 y 22 de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño) son mecanismos clave para implementar el consecuencialismo en la realidad administrativa, ya que obligan a los distintos órganos de control a tener en cuenta la realidad y considerar las repercusiones prácticas de las decisiones basadas en valores jurídicos abstractos.

Así, dado el alto grado de abstracción de los principios y las dificultades de su aplicación, el legislador estableció, en el artículo 20, criterios que deben observarse en todos los ámbitos de toma de decisiones cuando se basan en valores jurídicos abstractos, para evitar decisiones abstractas desconectadas de sus consecuencias (Carvalho; Rocha, 2023, p. 289).

Siguiendo la senda del consecuencialismo y en contraste con la doctrina clásica de las nulidades, según la cual la verificación de la nulidad siempre resulta en la anulación del acto o contrato (Matos, 2022b, pp. 8-22), el artículo 21 dispone que deben evaluarse las posibles medidas alternativas impuestas o la invalidación de actos, contratos, acuerdos, procesos o normas administrativas.

En esa misma línea, existe una clara oposición al formalismo en el único párrafo del mismo artículo, que establece la necesidad de que la regularización de cualquier situación defectuosa se produzca de manera proporcional y equitativa, ventajosa para los intereses generales, prohibiendo la imposición de cargas o pérdidas anormales o excesivas, permitiendo así una especie de régimen transitorio hacia la nueva situación.

Finalmente, el artículo 22 proclama el deber de “considerar los obstáculos y dificultades reales que enfrenta el administrador y las exigencias de las políticas públicas” al interpretar las normas relativas a la gestión pública, así como las circunstancias prácticas que determinaron o condicionaron la decisión sobre la regularidad de la conducta o la validez de un acto, contrato, acuerdo, procedimiento o norma administrativa, haciendo hincapié en el pragmatismo.

A pesar del carácter sin precedentes de las disposiciones legales en cuestión, el consecuencialismo no es nuevo en el sistema brasileño, ya que estaba presente en la jurisprudencia brasileña, que ya adoptaba la llamada “teoría del hecho consumado”, según la cual un acto administrativo viciado por un defecto no siempre debe ser anulado y deshecho *ab initio*, sino más bien sopesado en cada caso, considerando las consecuencias prácticas o el costo/beneficio de la invalidación para el interés público⁵.

A pesar de la aceptación de la jurisprudencia, el consecuencialismo de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño) ha sido objeto de críticas, como la defendida por Souza, en el sentido de que los órganos de control tendrían “extrema dificultad para llevar a cabo las actividades de supervisión, así como para decidir sobre las medidas impuestas a los sujetos que se ven afectados por los resultados y consecuencias de un acto irregular y/o impropio” (Souza, 2018, p. 128).

Sin embargo, el trabajo coordinado por un grupo público de FGV Direito/SP demuestra que varias directrices contenidas en el LINDB se han asimilado en diferentes decisiones del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), lo que indica que la norma ha estado provocando un cambio cultural hacia un control con un sesgo consecuencialista (Sundfeld, 2021).

Otra importante incorporación del consecuencialismo al ordenamiento jurídico brasileño se produjo con la Ley 8.429/1992, la Ley de Improbidad Administrativa (LIA), resultado de la revuelta popular contra la corrupción, en parte vinculada al escándalo conocido como los “Enanos del Presupuesto”. En aquel entonces, la ley establecía severas medidas contra los actos indebidos, tales como la suspensión de los derechos políticos, la

5 En este sentido, el Recurso de Mandamus (RMS) n.º 14.017, resuelto por el STF (Supremo Tribunal Federal), estableció el prestigio de ponderar las consecuencias prácticas derivadas de la anulación o el mantenimiento de ciertos actos administrativos, en detrimento de la estricta legalidad. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso de Mandamus (RMS) n.º 14.017. Ponente: Magistrado Evandro Lins e Silva. Brasília, 11 de octubre de 1966.

pérdida del cargo público, fuertes multas, la congelación preventiva de activos y la prohibición de contratar con la Administración Pública.

Sin embargo, a pesar de la severidad de sus sanciones, la conducta prevista en la LIA (Ley de Improbidad Administrativa) contiene clasificaciones abiertas que permiten una considerable discrecionalidad en su aplicación. En este sentido, la disposición relativa a la improbidad por daños en la modalidad negligente, así como la improbidad por violación de los principios de la Administración Pública, ha sido objeto de críticas debido a una supuesta falta de objetividad en sus prescripciones.

Para colmo, las demandas por mala conducta administrativa se han multiplicado en la práctica de la gestión pública en el país, a menudo careciendo de fundamento fáctico y jurídico, y sin mayores consecuencias para sus autores, lo que ha generado una situación de casi trivialización de esta importante herramienta para el control de la Administración Pública.

Según Valgas, en un análisis de la conducta prevista en la Ley de Improbidad Administrativa, se observará que cualquier agente público que ordene gastos, por muy honesto que sea, difícilmente escaparía indemne de la imputación de conducta impropia (Santos, 2020, p. 175).

En este contexto, acusada de exacerbar el llamado control administrativo “disfuncional”, la LIA (Ley de Improbidad Administrativa) sufrió cambios sustanciales mediante la Ley 14.230/2021, que estableció nuevas normas para combatir la irregularidad, siendo uno de sus objetivos reducir la “parálisis en la toma de decisiones” y la inseguridad de los gestores públicos en este ámbito. Entre las diversas modificaciones introducidas en la ley, las relevantes para el objeto de este trabajo son aquellas que han conferido un innegable sesgo consecuencialista a las acciones por irregularidad administrativa, como veremos más adelante.

El artículo 17-C, incorporado por la Ley 14.230/2021, establece requisitos específicos que los jueces deben observar en sus resoluciones, entre ellos, la disposición del apartado II: “considerar las consecuencias prácticas de la decisión, siempre que se decida con base en valores jurídicos abstractos”. Este apartado coincide, literalmente, con el artículo 20 de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), incorporado por la Ley 13.655/2018.

La disposición expresa la preocupación del legislador por las repercusiones para la economía y el empleo, derivadas del posible riesgo para la actividad

empresarial debido a condenas por mala conducta. Al respecto, Mudrovitsch y Nóbrega (2022) sostienen que, en cuanto al consecuencialismo contenido en la disposición, esta se alinea con las modificaciones introducidas en la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), que exige al juez “tomar en cuenta las repercusiones de su decisión, lo cual es positivo, especialmente al considerar conceptos tan relevantes en la actualidad como la función social de las empresas y la necesidad de garantizar que, incluso al sancionarlas, no se ignore la importancia de su continuidad”.

También se puede inferir un sesgo consecuencialista, cercano al pragmatismo, del punto III del mencionado artículo 17-C de la Ley 14.230/2021, que determina que el juez, en la sentencia, debe considerar los obstáculos y dificultades reales del gerente, así como las exigencias de las políticas públicas bajo su responsabilidad y las circunstancias prácticas que han impuesto, limitado o condicionado la acción del agente.

En este sentido, es importante mencionar la reciente decisión del Tercer Juzgado de Hacienda Pública de São Paulo, que condenó al Ministerio Público por litigio de mala fe (São Paulo, 2021) precisamente por haber ignorado las circunstancias y dificultades prácticas que rodeaban al gerente al comprar equipo hospitalario a precios superiores al precio de mercado durante la pandemia de Covid-19, considerando precios de períodos anteriores, ignorando la demanda, la urgencia y el volumen de oxígeno consumido⁶.

Finalmente, entre las innovaciones legislativas que incorporan el consecuencialismo al ordenamiento jurídico brasileño se encuentra la Ley 14.133/2021, la Ley de Licitaciones y Contratos (LLC), que presenta una lista ampliada de principios en comparación con la ley anterior que regía la materia (Ley 8.666/1993) y exige expresamente el cumplimiento de las disposiciones de la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño).

Más allá de esta disposición al final del artículo 5 de la Ley 14.133/2021, la opción legislativa fue dotar al control de la contratación pública de un enfoque consecuencialista, en consonancia con las modificaciones a la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño) y la LIA (Ley de Improbidad Administrativa). A lo largo de la ley, varias disposiciones indican la adopción de los objetivos que guiaron las modificaciones a la LINDB en 2018, con el fin de brindar mayor seguridad jurídica a los gestores y adoptar una visión consecuencialista del control, para así reducir el fenómeno de la “parálisis en

⁶ El juez también afirmó que la Fiscalía no podía haber ignorado la pandemia y acusado a todos aquellos que no "encajaban en su universo paralelo", es decir, uno alejado del pragmatismo.

la toma de decisiones”. Por lo tanto, se puede afirmar que la Ley 14.133/2021 nació bajo los parámetros de la LINDB. (Matos, 2022a).

Así, varias disposiciones de la nueva ley de licitaciones apuntan a un control consecuencialista o guiado por la nueva LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño). En este sentido, el inciso III del artículo 12 de la LLC tiende al consecuencialismo, al priorizar el contenido sobre la forma, ya que determina que las simples faltas formales no conllevan inmediatamente la descalificación de un licitador, a menos que comprometan la verificación de su calificación o el contenido de su propuesta.

En la misma línea consecuencialista, el artículo 170 estipula que el órgano de supervisión debe adoptar criterios de oportunidad, materialidad, relevancia y riesgo, así como el deber de considerar “las razones presentadas por los responsables” y “los resultados obtenidos del contrato”, a fin de tener en cuenta los resultados prácticos del contrato.

El mismo tono consecuencialista se adopta en el artículo 174, que establece que la anulación o suspensión de la ejecución del contrato son medidas que solo deben adoptarse si no es posible subsanar irregularidades en el proceso de licitación o en el contrato, e incluso en ese caso, solo si constituyen medidas que sirvan mejor al interés público.

La disposición también estipula que, antes de la anulación o suspensión de un contrato, se debe realizar un análisis de varios aspectos prácticos, tales como los impactos económicos y financieros; los riesgos sociales, ambientales y de seguridad para la población local; la motivación social y ambiental del contrato; el costo del deterioro o pérdida de las partes ya ejecutadas, así como el gasto necesario para la conservación de las instalaciones y servicios ya ejecutados⁷.

Así pues, si se determina que la suspensión o anulación del contrato no redunde en beneficio del interés público, el único párrafo del artículo 147 prevé la solución: la Administración «deberá optar por la continuación del contrato y la resolución de la irregularidad mediante la indemnización por daños y perjuicios». Además, se ofrecerá la solución alternativa «sin perjuicio de la investigación de responsabilidades y la aplicación de las sanciones correspondientes».

7 En cuanto al tema, Flávio Germano de Sena Teixeira Júnior y Marcos Nóbrega (2021) sostienen que la LLC encarna una especie de "legalidad funcional", al establecer la obligación de analizar no menos de 11 (once) requisitos establecidos en el artículo 146 antes de decidir realmente sobre la suspensión o anulación de contratos.

En cuanto al alcance de la declaración de nulidad contractual, el artículo 148 estipula que tendrá efecto retroactivo. Sin embargo, el párrafo 2 del mismo artículo autoriza la modulación de la nulidad contractual, de modo que surta efecto únicamente en el futuro, a fin de evitar la paralización de servicios esenciales hasta la formalización de un nuevo contrato, constituyendo una «modulación de efectos», tal como se operacionaliza en acciones de control concentrado de constitucionalidad. Una vez más, nos encontramos ante la primacía de las consecuencias prácticas que la anulación inmediata del contrato puede acarrear para la continuidad de los servicios a la población.

Esta misma línea de razonamiento, que valora los resultados y la eficiencia de la actuación administrativa, se observa en importantes decisiones del Tribunal Supremo Federal. Un ejemplo notable es la sentencia de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 4.645, dictada por el magistrado Luiz Fux el 12 de septiembre de 2023, que analizó la constitucionalidad de varias disposiciones de la Ley 12.462/2011, que instituyó el Régimen Diferenciado de Contratación Pública (RDC). Dicha ley, creada inicialmente para agilizar las obras de grandes eventos deportivos, como la Copa Mundial de 2014 y los Juegos Olímpicos de 2016, flexibilizó el régimen de la Ley 8.666/1993.

Al emitir su voto, el ponente rechazó las alegaciones de inconstitucionalidad y fundamentó su decisión en argumentos con un claro sesgo consecuencialista. El ministro destacó que diversos estudios indicaban mejoras en la eficiencia y la racionalidad del modelo RDC en comparación con el régimen general de licitación. En su análisis, consideró que mecanismos como la contratación integrada y la presupuestación confidencial eran razonables, ya que contribuían, en la práctica, a la consecución del principio de eficiencia, al permitir procesos de licitación más rápidos y menos costosos para la Administración Pública, demostrando así una clara preocupación por las consecuencias y los resultados prácticos de la norma en la realidad.

Reforzando esta perspectiva, la propia sentencia subraya el deber de autocontrol del Poder Judicial en asuntos complejos, haciendo hincapié en la importancia de analizar las consecuencias prácticas de la decisión. Como señala el ponente, el Poder Judicial no debe sustituir el criterio de conveniencia y oportunidad del legislador o del administrador, y debe actuar cuando exista una clara violación de un derecho o principio constitucional, sin desestimar, en el proceso de control, el costo y el beneficio de una solución determinada. Este pasaje demuestra la precisa alineación de la Corte Suprema con la lógica pragmática introducida por la Ley Introdutoria al Código Civil

Brasileño (LINDB), al condicionar el control judicial a la consideración de los impactos reales de la invalidación de actos públicos⁸.

4. Conclusión

Como se ha visto, el consecuencialismo es una teoría moral, y su creciente uso en el derecho se puede observar, especialmente en Brasil, con su inclusión en la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), la Ley de Improbidad Administrativa (LIA) y la Ley de Licitaciones y Contratos (LLC), estableciendo parámetros consecuencialistas para las decisiones que controlan la Administración Pública.

Para quienes defienden el uso de principios consecuencialistas, el enfoque principal reside en las consecuencias de la decisión en el mundo en general. Por lo tanto, las influencias y proyecciones, beneficiosas o perjudiciales, no solo para las partes involucradas sino para la sociedad en su conjunto, como las de índole social y económica, tendrán un peso considerable.

En consecuencia, los fundamentos cognitivos, que ya no se limitan meramente a las partes procesales, pasan a ocupar un amplio espacio decisorio, en detrimento de los fundamentos jurídicos, lo que da lugar a decisiones judiciales que se preocupan predominantemente por el futuro, dadas las posibles consecuencias del *decisum* en el mundo real.

Una de las preocupaciones con respecto al uso del razonamiento consecuencialista es que no se puede utilizar con fines puramente subjetivos, sin poner a prueba las posibilidades, lo que requiere el uso de datos empíricos a los que el juez a menudo no tiene acceso.

Al enmendar la LINDB (Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño), el legislador se preocupó por mitigar el subjetivismo, determinando, en el único párrafo del artículo 20, que la decisión en todos los ámbitos debe

8 Es importante transcribir un pasaje del resumen de la sentencia antes citada: “1. La intervención judicial en las decisiones de las otras ramas del gobierno exige, para su plena justificación, más que meras imputaciones retóricas y fundamentos vagos, de lo contrario el Poder Judicial, bajo el pretexto de proteger el orden constitucional, reduciría excesivamente los espacios de discreción, innovación y experimentación inherentes al legislador y administrador. 2. El Supremo Tribunal Federal, al examinar la constitucionalidad de decisiones del Congreso Nacional que impactan políticas públicas y que, *primo ictu oculi*, no entran en conflicto con el texto constitucional, debe, consciente de las consecuencias prácticas de su decisión, resistir la tentación de adherirse a puntos de vista teóricos que están fuera de sintonía con la realidad de la Administración Pública Brasileña, en línea con la orientación ahora contenida en el Artículo 20, *caput*, de la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño, que afirma este aspecto pragmático-consecuencialista de la función judicial al determinar que ‘en las esferas administrativa, de control y judicial, las decisiones no se basarán en valores jurídicos abstractos sin considerar la consecuencias prácticas de la decisión.’ (Brasil, 2023).

estar motivada, demostrando los fundamentos que llevaron a la necesidad y adecuación de la medida, incluyendo entre las posibles alternativas.

Es indudable que esta observación, motivada por intereses particulares, tiene como objetivo evitar que las decisiones de control se desvinculen de las repercusiones prácticas, especialmente en los ámbitos sociales y económicos a los que el Estado (a través de sus tres poderes) no es indiferente, como el abandono de obras públicas y el cierre de puestos de trabajo.

En este sentido, es posible observar, en la Ley de Improbidad Administrativa, la preocupación del legislador por la función social de la empresa y por los posibles impactos sociales y económicos de las decisiones que tienen carácter sancionador.

De igual modo, en la Ley de Licitaciones y Contratos se observa este cuidado, principalmente en lo que respecta a la suspensión y anulación de contratos, priorizando la continuidad de su ejecución, incluso ante situaciones de nulidades irreparables, si la invalidez afecta, entre otros factores, al retraso en el disfrute del objeto, al cierre de puestos de trabajo y al coste de la desmovilización y posterior reanudación de la ejecución contractual.

Finalmente, entre los resultados encontrados en esta investigación, que tuvo como objetivo dilucidar los posibles impactos en el control de la Administración Pública de la inserción expresa del consecuencialismo en el Derecho brasileño, cabe señalar que el propósito del legislador es prevenir decisiones desconectadas de la realidad, lo cual resulta relevante si no se utilizan meros fundamentos retóricos, basados en conjeturas subjetivas, sin apoyo en datos efectivos y empíricos.

Referencias

ABBOUD, Georges. Consequencialismo jurídico: o lugar da análise de consequências em direito e os perigos do ativismo judicial consequencialista. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, vol. 1009. nov. 2019.

ALVES, Felipe Dalenogare; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. *Judicialização e Ativismo Judicial: o Supremo Tribunal Federal entre a interpretação e a intervenção na esfera de atuação dos demais Poderes*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

ALVIM, Teresa Arruda. Consequencialismo nas decisões: não se pode ignorar os impactos no mundo dos fatos. *Revista Consultor Jurídico*, São

Paulo, 24 jul. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-24/consequencialismo-decisoes-judiciais>. Consultado em: 2 maio 2023.

AZEVEDO NETO, Floriano Marques de; FREITAS, Rafael Vêras de. O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. *Revista Consultor Jurídico*, 25 maio 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniaio-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>. Consultado em: 2 maio 2023.

BARBOSA, Bernardo Souza. *O consequencialismo e a mitigação das perdas no controle de Contratos administrativos pelo Tribunal de Contas da União*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29450>. Consultado em: 2 maio 2023.

BRANDÃO, Rodrigo; FARAH, André. Consequencialismo no Supremo Tribunal Federal: uma solução pela não surpresa. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 7, n. 3, p. 831-858, set./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/71771>. Consultado em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Consultado em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.429, de 2 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm. Consultado em: 2 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Consultado em: 2 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.645*. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em 12 de setembro de 2023. Acórdão Eletrônico DJE, publicado em 23 de novembro de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso em Mandado de Segurança (RMS) nº 14.017*. Relator: Min. Evandro Lins e Silva. Julgado em 11 de outubro de 1966. Publicado no Diário da Justiça de 16 de novembro de 1966.

CAMPOS, Ricardo. A transformação da jurisdição constitucional e o perigo do consequencialismo. *Revista Consultor Jurídico*, 11 fev. 2020. Disponível

en: <https://www.conjur.com.br/2020-fev-11/ricardo-campos-jurisdicao-constitucional-perigo-consequencialismo>. Consultado el: 2 maio 2023.

CARVALHO, Guilherme. O artigo 28 da LINDB é uma mera “bandeira branca?”. *Migalhas*, São Paulo, 21 fev. 2019. Seção Migalhas de peso. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/296719/o-artigo-28-da-lindb-e-uma-mera--bandeira-branca>. Consultado el: 2 maio 2023.

CARVALHO, Matheus; ROCHA, Paulo Germano. Uma crítica ao regime das Nulidades Contratuais da Lei 14.133/21. In: MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). *Nova Lei de Licitações e Contratos: debates, perspectivas e desafios*. Brasília: Edições Câmara, 2023.

DEZAN, Sandro Lucio; OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Decisão administrativa: entre princípios e consequências. In: CORRALO, Giovani da Silva; SANTIN, Janaína Rigo (coord.). *Direito administrativo e gestão pública I*. Florianópolis: CONPEDI, 2022.

GABARDO, Emerson; SOUZA, Pablo Ademir de. O consequencialismo e a LINDB: a cientificidade das previsões quanto às consequências práticas das decisões. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 81, jul./set. 2020. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1452>. Consultado el: 2 maio 2023.

HIRSCHL, Ran. The global expansion of judicial power. In: EPSTEIN, Lee; GRENDSTAD, Gunnar; ŠADL, Urška; WEINSHALL, Keren (ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Judicial Behaviour*. Oxford University Press, 2023.

HOHMANN, Ana Carolina; COELHO, Fernanda. As alterações da LINDB e as novas perspectivas do controle da Administração. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, v. 14, 2020. Disponível em: <https://www.rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/234>. Consultado el: 2 maio 2023.

MACCORMICK, Neil. *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. Tradução: Waldéa Barcellos. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública no Brasil. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani de (coord.). *Controle da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATOS, Marilene Carneiro. A “Lindbização” das nulidades na nova Lei de Licitações e Contratos. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, 19 out. 2022a. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-lindbizacao-das-nulidades-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>. Consultado em: 2 maio 2023.

MATOS, Marilene Carneiro. O consequencialismo como ferramenta da moderna hermenêutica jurídica. *Cadernos de Direito Actual*. n. 17. Núm. Extraordinário, 2022b. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/781>. Consultado em: 2 maio 2023.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare. O pragmatismo no ordenamento jurídico brasileiro e sua influência às decisões de controle da Administração Pública. In: FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda Veloso; CAVALCANTI, Caio Mário Lana (coord.). *Integridade e contratações públicas: reflexões atuais e desafios*. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

MUDROVITSCH, Rodrigo de Bittencourt; NÓBREGA, Guilherme Pupe da. *Lei de Improbidade Administrativa comentada: de acordo com a reforma pela Lei n. 14.230/21*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

PETTIT, Philip. El consecuencialismo. In: SINGER, Peter (ed.). *Compendio de ética*. Madrid: Alianza Editorial, 1995.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 3ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de São Paulo. *Ação por Improbidade Administrativa nº 1029302-63.2021.8.26.0053*. Sentença proferida pelo juiz: Luis Manoel Fonseca Pires. Julgado em: 12 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/decisao-mp-sp-hospital-clinicas.pdf>. Consultado em: 2 maio 2023.

SOUZA, Luiz Sergio Fernandes de. As Recentes Alterações da LINDB e suas Implicações. *Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo*, São Paulo, v. 14. n. 2, 2018. Disponível em: https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/366. Consultado em: 2 maio 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Palestra proferida no XXXV Congresso de Direito Administrativo do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA*, no painel intitulado “LINDB: análise de risco e consequências na atuação inovadora”. Apresentado em evento online intitulado “Nova LINDB no TCU: um balanço dos dois primeiros anos”, em 28 out. 2021.

TEIXEIRA JÚNIOR, Flávio Germano de Sena; NÓBREGA, Marcos. A Teoria das Invalidades na nova lei de Contratações Públicas e o equilíbrio dos interesses envolvidos. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 19, n. 72, p. 117-141, jan./mar. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. O consequencialismo e a modulação dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal. In: DERZI, Misabel Abreu Machado (org.). *Separação de poderes e efetividade do sistema tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.