

As limitações impostas pelo princípio da legalidade ao poder regulamentar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras

*Bruno Queiroz Oliveira**

Resumo

O presente artigo aborda os limites do poder regulamentar do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), na perspectiva do princípio da legalidade como premissa fundamental do estado democrático de direito. O objetivo da pesquisa consiste em analisar o teor de alguns dispositivos das resoluções emanadas do Coaf, para verificar sua adequação às limitações decorrentes do princípio da legalidade. Analisa-se o poder regulamentar no âmbito do Poder Executivo e as atribuições do Coaf como unidade de inteligência financeira responsável pelo combate à lavagem de dinheiro no Brasil. Por fim, conclui-se pela necessidade de melhor adequação do teor das resoluções emanadas do Coaf aos princípios constitucionais do estado democrático de direito.

Palavras-chave: Princípio da legalidade. Poder regulamentar. Resoluções Coaf. Lavagem de dinheiro.

Introdução

Hodiernamente, a temática lavagem de dinheiro ocupa significativa pauta no âmbito dos organismos internacionais, haja vista a preocupação das autoridades com a grande repercussão dos mecanismos de branqueamento de capitais na estrutura e funcionamento dos grupos criminosos atinentes à denominada criminalidade econômica, inclusive organizações cujo objetivo é a prática de atos de terrorismo, em escala mundial.

Recebido em: 20/06/2016 | Aprovado em: 07/08/2016

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v30i3.6242>

* Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Fortaleza. Mestre em Direito Público pela Universidade Federal do Ceará. Professor de Direito Penal no Centro Universitário Christus, em Fortaleza. Professor de Processo Penal na Escola de Advocacia do Ceará. Membro Titular do Comitê de Prevenção e Combate à Tortura no Ceará. Presidente da Comissão de Estudos Penais na OAB/CE. E-mail: brunoroz@bol.com.br

Em nosso país, por intermédio da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, foi autorizada a criação do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), unidade de inteligência financeira do Brasil, subordinada ao Ministério da Fazenda, cujo objetivo institucional consiste em recepcionar, analisar e retransmitir (na forma de relatórios de inteligência), aos órgãos públicos competentes para investigação e persecução criminal, informações estratégicas que configurem indícios de cometimento do crime de lavagem de dinheiro.

Desse modo, a implantação da política de prevenção e repressão aos mecanismos de lavagem de dinheiro, no Brasil, depende da colaboração de entidades públicas e particulares, com vistas a que auxiliem nesta tarefa, mediante a comunicação de atitudes suspeitas, principalmente em atividades relacionadas a bancos, corretores, comerciantes de bens de alto valor e atividades semelhantes.

Em razão da promulgação da Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012, a discussão em torno do delito de lavagem de dinheiro auferiu novos contornos, uma vez que o referido diploma normativo pretende tornar mais eficaz a persecução penal para esse tipo de atividade delitiva. O Coaf, por sua vez, depois da entrada em vigor da referida lei, emitiu resoluções destinadas a regulamentar a colaboração de pessoas físicas e jurídicas no combate à lavagem de dinheiro, especialmente relacionadas às atividades de comercialização de joias, pedras e metais preciosos, distribuição de dinheiro e de quaisquer bens, na exploração de atividades de loterias e relativas a empresas que atuem no ramo de fomento comercial.

As resoluções impõem a obrigação de comunicar ao Coaf as operações que, consideradas as partes e o modo de realização, possam configurar sérios indícios de lavagem de dinheiro. Tais diplomas, no entanto, não definem, de forma objetiva e clara, em que consistem tais indícios. Constam, também, determinações de que os procedimentos de apuração devem ser recorrentes, inclusive com a realização de outras diligências não previstas nas resoluções, o que enseja grande insegurança jurídica para as pessoas obrigadas, nos termos da legislação.

O objetivo deste ensaio, portanto, gravita pela orbita de análise do teor desses dispositivos ante o necessário filtro do princípio da legalidade e dos limites ao poder regulamentar, no âmbito do Poder Executivo.

O princípio da legalidade como premissa no estado democrático de direito

O estado de direito sempre teve no princípio da legalidade um dos seus maiores sustentáculos, na medida em que o primeiro é subordinado ao ordenamento jurídico, ou seja, deve respeito a um conjunto de normas que necessariamente regulamentam sua ação. Fundamentado na supremacia da Constituição, na garantia dos direitos individuais, na separação de poderes e na superioridade da lei, o estado de direito impõe a si os limites da sua atividade e a esfera de respeito pelas liberdades individuais.¹

A democracia, por sua vez, é conceito histórico. Constitui instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduz basicamente nos direitos fundamentais do homem. Nesse contexto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo conquista no decorrer da história.² Assim, a investigação pela essência e características da democracia não se pode dar em determinado momento, pois, como se disse, é fenômeno de constante mutação.

Acerca da democracia como produto histórico, transcrevemos a lição do professor da Universidade de Florença, Giovanni Sartori:

Em primeiro lugar, quando dizemos, por exemplo, que a democracia é produto histórico, o que realmente afirmamos é que um sistema democrático torna-se possível, na medida em que a história tenha criado as condições e os pré-requisitos para seu funcionamento. Eis por que também falamos de maturidade histórica, aludindo ao fato de termos de levar em conta o fator temporal, e que uma experiência de democracia tem pouca chance de sobreviver se for tentada prematuramente. Seria mais exato dizer, neste sentido, que a democracia é o produto de uma determinada história – quero dizer, de um dado antecedente histórico. E nessa qualificação já existe um indício de por que a democracia somente pode ser exportada com dificuldade.³

¹ A concepção liberal e formalista do princípio da legalidade sempre se destacou como dogma central do direito administrativo. Apesar disso, essa concepção formal jamais correspondeu à realidade, sob pena de se considerar toda atuação administrativa mecânica e sem qualquer cunho de caráter criativo, como se os órgãos administrativos apenas executassem aquilo que já estaria exaustivamente previsto em lei. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-164, jan./abr. 2011. p. 141.

² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 125.

³ SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965, p. 244.

Por sua vez, a separação de funções, na quadra atual, constitui elemento fundamental para a consolidação do estado democrático de direito, pois funciona como mecanismo que permite o exercício do poder político, por meio de uma divisão entre órgãos independentes e autônomos. Cabe ao parlamento, como instrumento maior da vontade popular e dentro da lógica de separação de poderes, o primado da elaboração de normas jurídicas, com o objetivo de limitar e preordenar a atuação dos órgãos administrativos. No primeiro momento, a ideia de legalidade significava, primordialmente, o necessário cumprimento da lei, de modo praticamente mecânico, como corolário da ideia de que aos particulares é permitido fazer tudo o que não esteja vedado pela lei, em respeito à sua autonomia privada, mas à administração pública, é lícito somente agir de acordo com as prescrições legais.⁴

Essa carga de valoração da legalidade foi amplamente acatada pela doutrina clássica no Brasil. Para Celso Antonio Bandeira de Mello, o mencionado princípio consagra a ideia de que a administração pública somente pode ser exercida de acordo com os ditames legais.⁵ Também Hely Lopes Meirelles, em semelhante raciocínio, esclarece que na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal, ou seja, enquanto ao particular é permitido fazer tudo o que a lei não proíbe, na administração somente é permitido fazer o que a lei autoriza.⁶ Eis a concepção clássica do princípio da legalidade, que, por seu turno, entrou em crise no século XX, por não ter sido capaz de atender às demandas do estado liberal, e, tampouco, do estado de bem-estar social.

Na reflexão de Carlos Ari Sundfeld, o estado de direito evoluiu sistematicamente para o estado democrático de direito, ao permitir a participação do povo como destinatário do poder político, de modo que os agentes políticos sejam eleitos e renovados periodicamente com a participação popular e de modo a consagrar a responsabilização desses governantes, em caso de descumprimento dos preceitos da Constituição.⁷ Essa nova concepção do Estado já não se coadunava ao primado absoluto da lei, como instrumento de controle da atividade dos juízes e administradores, na perspectiva de que eles atuariam como meros repetidores do texto legal.

⁴ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 10.

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 97.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 55.

⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos do direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 49.

Efetivamente, a ideia de legalidade passa a receber os contornos da noção de legitimidade, como algo que deve permitir ao aplicador da lei ir muito além do mero aspecto formal da norma, para fazer valer o teor material do texto normativo, entendido como a captação política dos interesses da sociedade. A ideia de legitimidade abarca a perspectiva ético-política e não apenas a ordem ético-jurídica, atinente à noção clássica de legalidade. Na fase atual, de constitucionalismo contemporâneo, a noção de estado de direito formal deve ser imediatamente substituída pela de estado de direito material, ideia que está intimamente relacionada à concretização do princípio democrático, pautado na busca de uma ordem jurídica legítima.⁸

Na administração pública, essa superação do paradigma da legalidade como valor máximo da atuação do administrador, no seu aspecto formal, propiciou o fenômeno da constitucionalização do direito administrativo, de tal modo que a Constituição e o seu sistema de direitos fundamentais devem guiar o arcabouço normativo que irradia todo o regime jurídico administrativo. José Joaquim Gomes Canotilho propõe a ideia de que, atualmente, a Constituição funciona como fundamento primeiro da ação administrativa, vale dizer, a reserva da legalidade vertical foi substituída pela reserva vertical do texto constitucional.⁹

A própria noção de interesse público, como algo que possui prioridade sobre o interesse particular, deve ser entendida apenas como aquilo que tenha sido definido em lei, de modo que, descabe ao administrador invocar de forma vaga a ideia de interesse público, para com suporte nela, constranger a liberdade das pessoas, o que não significa, de modo algum, legalismo estrito.¹⁰ A administração não há de agir apenas de acordo com a lei, mas, sim, consoante o bloco de legalidade, ou seja, além da autorização legal, o ato administrativo deverá atentar para a moralidade administrativa, a igualdade, a boa-fé, a razoabilidade, a boa administração, a eficiência e aos demais princípios que norteiam o conteúdo dos atos da administração pública.¹¹

Para Gustavo Binenbojm, a ideia de constitucionalização do direito administrativo, relacionada à superação do paradigma formal da legalidade, encontra convergência no princípio maior da dignidade da pessoa humana. O autor

⁸ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 33

⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. São Paulo: Almedina, 2008, p. 836.

¹⁰ SUNDFELD, 1993, p. 34

¹¹ MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2015, página 101.

ressalta a existência de novas premissas fundamentadoras da relação entre os cidadãos e o Estado, a seguir expostas:

1) a Constituição, e não mais a lei, passa a situar-se no epicentro da vinculação administrativa; 2) o conceito de interesse público e sua propalada supremacia sobre os interesses particulares deixa de estar ao inteiro arbítrio do administrador e passa a depender de juízos de ponderação proporcional entre os direitos fundamentais e outros valores definidos na Constituição Federal; 3) a ideia de discricionariedade abandona a perspectiva de ser um espaço de livre escolha do administrador para se convolar em resíduo de legitimação, a ser preenchido por procedimentos técnicos e jurídicos prescritos na Constituição e nas leis, objetivando o grau de legitimidade da decisão administrativa; 4) a noção de Poder Executivo unitário cede espaço para a participação de autoridades administrativas independentes, nomeadas pelo chefe do Poder Executivo após aprovação pelo Poder Legislativo, para cumprimento de mandato com estabilidade no cargo, garantindo a noção de independência política dos dirigentes das denominadas agências reguladoras.¹²

A própria teoria do garantismo, desenvolvida inicialmente por Luigi Ferrajoli para o direito penal e o processo penal, com o objetivo de buscar uma aproximação entre a normatividade e a efetividade dos direitos fundamentais, atualmente encontra guarida nos demais ramos do direito, inclusive, intensamente, no direito administrativo. Ferrajoli desenvolveu três significações para o termo garantismo. O primeiro significa um modelo normativo de direito, cujo escopo, sob a perspectiva epistemológica, caracteriza-se como sistema cognitivo ou de poder mínimo e, sob o prisma político, é caracterizado como técnica de tutela idônea a minimizar a violência e maximizar a liberdade. No plano jurídico, tal modelo funciona como um sistema de vínculos impostos à função punitiva do Estado em garantia dos direitos dos cidadãos.¹³ O segundo significado designa uma teoria jurídica da validade e da efetividade como categorias não apenas entre si, mas, também e primordialmente, pelo vigor das normas. Desse modo, o garantismo pugna pela legitimação interna do direito, o que requer dos juízes e demais operadores da ciência jurídica uma constante tensão crítica acerca das leis vigentes, tanto no que tange à validade como em relação à efetividade das normas jurídicas.¹⁴ A terceira e última perspectiva da teoria do garantismo designa uma filosofia política que requer do direito e exige do Estado o ônus da

¹² BINENBOJM, 2006, p. 25.

¹³ FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 786.

¹⁴ FERRAJOLI, 2006, p. 787.

justificação externa com base nos bens e nos interesses dos quais a tutela ou a garantia constitui a finalidade.¹⁵

Nessa perspectiva, o juiz assume a relevante função de não permanecer inerte ante as violações ou ameaças de lesão aos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. O magistrado assume, portanto, nova função no estado democrático de direito, de modo que a legitimação da sua atuação deriva totalmente do modelo constitucional, consubstanciado na necessária proteção dos direitos fundamentais. A justificação política do direito é realizada pela legitimação externa, enquanto a legitimação interna busca fundamento na esfera jurídica do direito, não apenas no que tange à forma, mas principalmente no que se refere ao conteúdo. O modelo de legalidade material, denominado legalidade estrita permite muito mais do que a mera verificação da perfeita forma da lei. Há um acréscimo ao conceito formal, na sua concepção tradicional, de modo que a legalidade estrita é o signo de validade das normas positivadas. Desse modo, a ideia de legalidade confunde-se com a própria legitimidade material, que deve pautar toda a forma de atuar da administração pública.¹⁶

A Constituição federal de 1988, por sua vez, determinou a todos os entes e órgãos da administração pública, obediência à legalidade, não apenas no concernente à concepção formal e clássica desse princípio, mas, principalmente, como decorrência fundamental do estado democrático de direito e pilastra essencial dos direitos e garantias fundamentais do cidadão.

Balizamentos jurídico-constitucionais do poder regulamentar na administração pública

É inegável a constatação de que uma das principais competências da administração pública consiste em detalhar e especializar os comandos legais, visando à sua fiel interpretação, aplicação e efetividade. Historicamente, o poder regulamentar é atribuído ao chefe do Executivo, em razão da sua competência para expedir decretos e regulamentos.¹⁷ A própria lei, no entanto, poderá conferir o poder regulamentar, em determinadas questões, a diferentes órgãos da

¹⁵ FERRAJOLI, 2006, p. 788.

¹⁶ FERRAJOLI, 2006, p. 788.

¹⁷ Diante do princípio da simetria, entenda-se como chefe do Executivo o presidente da República, assim como governadores e prefeitos, diante da inteligência do art. 84 do texto da Constituição federal.

administração pública ou a entidades autônomas do Estado, como as autarquias.¹⁸

A competência regulamentar da administração tem o parâmetro da legalidade como limite e fundamento para sua atividade, o que vale dizer que o princípio da legalidade reveste-se do caráter de reserva geral da lei, no sentido de que cabe ao regulamento, ou a qualquer outro instrumento normativo decorrente do poder regulamentar, apenas o detalhamento do diploma normativo oriundo do Poder Legislativo. Em razão disso, o regulamento não deve funcionar *contra legem*, *ultra legem*, tampouco *praeter legem*, devendo se legitimar somente quando operar *secundum* e *intra legem*.

Sergio Ferraz firma entendimento no sentido de que regulamento é o ato administrativo, de caráter normativo, com a finalidade de especificar os mandamentos da lei ou de prover situações especiais ainda por ela não especificadas. Para esse autor, o poder regulamentar é amplo. Assim, a tradicional afirmação de que tal poder deve ser integralmente submetido aos ditames da lei deve ser encarada com reservas.¹⁹ Em igual sentido, ganha espaço, na doutrina, o entendimento de que o ingresso, no ordenamento jurídico brasileiro, das agências administrativas reguladoras, permitiu, ante a chamada “reforma administrativa”, maior poder de regulação normativa para essas entidades, pois se antes a legislação buscava tão somente descentralizar a administração pública e, na maioria das vezes, manter a concentração da titularidade da competência para o exercício da função administrativa, atualmente, tal fenômeno não ocorre.²⁰

Trata-se, portanto, de uma atividade normativa de caráter secundário, absolutamente ancorada na lei, em todas as suas matizes, quer no preenchimento do significado que a amplitude do dispositivo legal requeira, quer no detalhamento dessas disposições. Em verdade, sempre que a administração produz norma ou regulamenta a lei, ou mesmo quando atua no espaço definido pelo diploma normativo, isto não significa que a norma decorrente do órgão público terá a função de detalhar ou especificar o comando normativo, mas, sim, na lição de Bruno Miragem, guardar o limite da não contradição e da não

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 153.

¹⁹ FERRAZ, Sérgio. *Estudos de Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 111.

²⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, s/p. ago./set./out. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-EGON%20BOCKMAN.pdf>>. Acesso: 10 jun. 2016.

inovação.²¹ Lenio Streck, Ingo Sarlet, e Clemerson Clève lecionam que, tradicionalmente, o poder regulamentar possui três funções essenciais no sistema jurídico: a) solucionar a execução da lei, sempre que for o caso; b) especificar e facilitar a execução da lei, de modo prático, além de acomodar a estrutura da administração para fiel observância da legislação; c) incidir no campo da discricionariedade técnica, como no caso da legislação ambiental.²²

De modo geral, o poder geral regulamentar da administração pública encontra duas vertentes quanto aos limites de sua atuação. Em primeiro plano, a concepção mais conservadora do poder regulamentar, caracterizada pela vinculação negativa da administração, sob o entendimento de que a lei não é o pressuposto da atividade administrativa, mas apenas o seu limite. A segunda linha de pensamento, acatada pela doutrina moderna, considera a lei como aspecto de vinculação positiva do poder regulamentar. Em decorrência desse entendimento, a administração somente poderá agir de acordo com o que a lei estabelece.

Consequentemente, é possível asseverar sobre a existência do âmbito material da lei e do regulamento, de modo que são reservados à lei, em sentido formal: normas de proibição que possam interferir nas liberdades dos administrados, assim como restrições de direitos ou imputações de sanções criminais ou administrativas, sempre com obediência ao princípio da anterioridade. Celso Antonio Bandeira de Mello esclarece que toda a disciplina jurídica atinente ao regulamento, inclusive pertinente aos limites do poder regulamentar, aplica-se, ainda com maior razão, a instruções, portarias, resoluções, regimentos ou quaisquer outros atos gerais do Poder Executivo. Afirma ainda que na pirâmide jurídica, alojam-se em nível inferior ao próprio regulamento.²³ Enquanto esse é ato do chefe do Poder Executivo, os demais assistem a autoridades de nível mais baixo e, por consequência, investidas em funções de menor relevância. Tratando-se de atos subalternos e expedidos, portanto, por autoridades subalternas, por via deles, o Executivo não pode exprimir poderes mais dilatados do que os suscetíveis de expedição mediante regulamento. Desse modo, toda

²¹ MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 84.

²² STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), 2006. Disponível em: <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2016, p. 14.

²³ BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 337.

dependência e subordinação do regulamento à lei, bem como os limites em que se há de conter, manifestam-se revigoradamente no caso de instruções, portarias, resoluções regimentais ou normas semelhantes, o que permite utilizar as conclusões deste estudo à disciplina das resoluções do Coaf.²⁴

Desse modo, regulamentos ou normas semelhantes que estabeleçam limitações aos direitos fundamentais sem respaldo na legislação não encontram guarida no ordenamento jurídico pátrio. De igual modo, tal proibição também diz respeito à imputação de sanções, inclusive multas administrativas, especialmente aquelas cominadas mediante decretos regulamentares, mesmo naquele em que a conduta seja proibida por lei.²⁵

Na perspectiva de Lenio Streck, Ingo Sarlet e Clemerson Clève, mesmo órgãos, como o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público, cujo conjunto de atribuições possui matriz oriunda diretamente da Constituição federal, *in tese*, não poderiam inovar o ordenamento jurídico mediante o seu poder regulamentar. Para os citados autores, parece equivocada a ideia de que tais órgãos possam substituir a vontade geral oriunda da manifestação do Poder Legislativo, por intermédio da expedição de atos regulamentares, porquanto, no estado democrático de direito, não se pode admitir que um órgão administrativo possa emitir resoluções cujos reflexos possam atingir ou macular os direitos fundamentais, previstos na Carta Magna.²⁶

Desse modo, tais colegiados, submeter-se-iam a dois tipos de restrição: a primeira é no sentido de que não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva da lei, a segunda diz respeito à impossibilidade de ingerência dessas resoluções nos direitos e garantias fundamentais, inclusive diante da cláusula de proibição de restrição a tais direitos, que encontra guarida na reserva lei, também garantia constitucional.

Não obstante, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, o Supremo Tribunal Federal decidiu pela constitucionalidade da Resolução nº 7/2005, que vedou a prática do nepotismo no Brasil. De acordo com o voto proferido pelo relator, ministro Carlos Britto, a resolução apenas debulhou os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de regência da atividade administrativa do Estado, dentre os quais merecem destaque impessoalidade, eficiência e igualdade. Desse modo, no caso das resoluções do Conselho

²⁴ BANDEIRA DE MELLO, 2007, p. 338.

²⁵ DI PIETRO, 2015, p. 305.

²⁶ STRECK; SARLET; CLÈVE, 2006, p. 15.

Nacional de Justiça, o Supremo Tribunal Federal decidiu que são diplomas normativos primários, dotados de generalidade, impessoalidade e abstratividade.²⁷ Assim, somente deve ser admitida a edição de regulamentos autônomos em relação a matérias não sujeitas à reserva legal nas hipóteses em que a administração pública tiver como objetivo o atendimento de mandamentos constitucionais.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras e sua atuação no combate à lavagem de dinheiro

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras, unidade de inteligência financeira do Brasil, foi criado pela Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, com vistas a disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas previstas na referida lei. Trata-se de órgão público de deliberação coletiva, com subordinação direta ao Ministério da Fazenda e jurisdição administrativa em todo o território nacional. A função principal desse órgão consiste em reunir informações acerca de atividades suspeitas da prática de lavagem de dinheiro e, então, efetivar os encaminhamentos aos órgãos de persecução penal.²⁸

Tal órgão funciona como unidade de inteligência financeira de caráter administrativo, ou seja, como órgão técnico, sob a supervisão de uma entidade que não se pode considerar como autoridade coercitiva ou judicial. Atua, portanto, de modo a estabelecer uma interface do setor financeiro com as autoridades responsáveis pelo poder de coerção do Estado. O Coaf, portanto, não tem atribuição para iniciar diretamente qualquer investigação, suspender operações ou sequestrar ativos.²⁹

²⁷ Evidentemente, não se deve estender a conclusão do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 12, aos diplomas normativos expedidos por outros órgãos da administração, que não têm fundamento de validade decorrente diretamente da Constituição federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade nº 12/DF. Relator: ministro Carlos Ayres Britto. Acórdão. 18 dez. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 10 jun. 2016

²⁸ MEDEIROS, Ana Rosa de Brito. *A cooperação penal internacional e a recuperação de ativos no exterior: avanços e desafios ao Estado brasileiro à luz do combate internacional à lavagem de dinheiro*. 2012. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, p. 50.

²⁹ DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro: ideologia da criminalização e análise do discurso*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012, p. 244.

As primeiras unidades de inteligência financeira foram criadas para dar cumprimento às deliberações da Convenção de Viena, no início da década de 1990.³⁰ Surgiram como importantes instrumentos de prevenção e repressão à lavagem de dinheiro em muitos países, principalmente em razão do aumento da sofisticação dos mecanismos utilizados por criminosos para garantir o encobrimento do produto de ilícitos decorrentes do crime organizado e do terrorismo. O Brasil ratificou os termos da Convenção de Viena, conforme o Decreto n° 154, de 26 de julho de 1991, mas somente sete anos depois o projeto de lei que tratava do crime de lavagem de dinheiro foi transformado em lei. Precedente à lei brasileira, outros países, igualmente signatários da Convenção de Viena, modificaram suas legislações penais para introduzir o crime de lavagem de dinheiro, a exemplo da Alemanha, da Bélgica, da França, do México, de Portugal e da Suíça.³¹

Além da Convenção de Viena, cujo escopo principal consistia em conjugar esforços internacionais para o combate ao tráfico internacional de entorpecentes e substâncias psicotrópicas, também merece destaque a instituição do Grupo de Ação Financeira Internacional, organismo de caráter internacional, gestado em 1989, sob a coordenação das sete nações mais industrializadas (G-7), para maximizar o combate à lavagem de dinheiro. Referido grupo publicou quarenta recomendações, com o objetivo de regulamentar questões de natureza financeira, penal e de cooperação internacional.³² Entre tais recomendações, consta a necessidade de fortalecimento da cooperação internacional por intermédio das unidades de inteligência financeiras dos países participantes do organismo, independentemente de participação do Poder Judiciário, uma vez que a legislação de alguns países somente permite esse intercâmbio de informações com autorização judicial.³³

A transmissão de informações estratégicas, por sua vez, decorre de obrigação administrativa de pessoas físicas ou jurídicas bem como de entidades do setor privado (bancos, empresas securitizadoras, organizações que atuem no ramo de bens de alto valor ou que possuam, de alguma forma, contato com a movimentação econômica de outras pessoas atuantes nesses ramos) comunicar

³⁰ BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de Capitais e obrigações civis correlatas*: com comentários, artigo por artigo, à Lei 9613/98. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 88.

³¹ BARROS, 2004, p. 35.

³² BARROS, 2004, p. 37.

³³ BONFIM, Marcia Monassi Mougenot; BONFIM, Edilson Mougenot. *Lavagem de dinheiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 20.

tais operações à unidade de inteligência financeira, sob pena de responsabilização de caráter administrativo, especialmente multas, e, também, em alguns casos, responsabilização de natureza criminal.³⁴

Após a fase da transmissão das informações, o que deve ocorrer sempre de modo sigiloso e de sorte a resguardar o nome da pessoa responsável pela comunicação, a unidade de inteligência financeira deverá analisar o material recebido e emitir relatório, com o objetivo de confirmar ou não a ocorrência da suspeita de lavagem de dinheiro. Para tanto, devem ser confrontadas as informações com outros dados, decorrentes de comunicações de outras instituições, inclusive informações de unidades de inteligência financeira de outros países, hipótese permitida em virtude da atual fase de colaboração internacional no combate lavagem de capitais.³⁵

Em linhas mestras, a legislação comporta três categorias de obrigações, direcionadas a diversos entes, ou seja: a) identificação de clientes e manutenção de cadastro atualizado; b) manutenção do registro de transações efetivados com tais clientes, por prazo determinado e comunicação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Para permitir a execução e acompanhamento dessas obrigações, a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, concedeu ao Coaf poder funcional de analisar, receber e identificar ocorrências suspeitas de lavagem de dinheiro; poder funcional de aplicar multas administrativas e poder funcional regulamentar.³⁶

De acordo com a mencionada legislação, o Coaf deve regulamentar o tema lavagem de dinheiro para as entidades abrangidas pela lei, mesmo que não estejam sujeitas a nenhum regulador ou fiscalizador específico, como os bancos, que estão sujeitos às normas que emanam do Banco Central. Indiscutivelmente, o Coaf constitui importante mecanismo na estrutura de combate à lavagem de dinheiro no Brasil. Tal asserção decorre dos recursos humanos e diversificados que compõem o mencionado órgão e que fornecem aos órgãos de persecução penal importantes informações capazes de desvendar delitos em distintas operações financeiras, muitas vezes, inseridas em engrenagens de negociação de alta complexidade.

³⁴ MEDEIROS, 2012, p. 51.

³⁵ MEDEIROS, 2012, p. 51.

³⁶ MEDEIROS, 2012, p. 52.

Considerações sobre as resoluções emanadas do Coaf à luz do princípio da legalidade

O poder regulamentar do Coaf constitui importante ferramenta para disciplinar as obrigações administrativas de pessoas físicas ou jurídicas que executam atividades abrangidas pelas áreas de interesse dos órgãos de fiscalização do Estado, especialmente os que atuam no combate à lavagem de dinheiro.

Desde a sua criação, o Coaf emitiu 27 resoluções, com disciplina acerca dos atos de comunicação e sanções em caso de descumprimento. As mencionadas normas disciplinam diferentes ramos de atividades e profissões.³⁷ Pierpaolo Bottini esclarece que as obrigações decorrentes do poder regulamentar do Coaf podem ser divididas em três grandes grupos: a) obrigações de registro; b) de comunicação; c) obrigação de *compliance*. O primeiro grupo é atinente à coleta de dados sobre clientes, operações comerciais e seus beneficiários. O segundo compreende a comunicação de atos suspeitos às autoridades públicas. O terceiro, concerne à *compliance*, ou seja, diz respeito à criação de mecanismos de controle internos preventivos e de combate à lavagem de dinheiro. As resoluções, portanto, detalham a forma de cumprimento das obrigações estabelecidas em lei, de modo que o cumprimento das obrigações delas decorrentes é fundamental para preservar os dirigentes de qualquer responsabilidade administrativa ou criminal. Na concepção de Bottini, justamente ao tratar da política de *compliance*, o Coaf emite, sistematicamente, resoluções genéricas, sem a correta indicação das medidas a serem adotadas pelos obrigados, o que enseja grande insegurança jurídica em torno do tema.³⁸

A Resolução n° 21, de 20 de dezembro de 2012, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados por empresas de fomento comercial. Tal norma tem por objetivo estabelecer regras gerais de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, sujeitando-se ao seu cumprimento as empresas de fomento comercial ou mercantil (*factoring*), em qualquer de suas modalidades, inclusive a securitização de ativos, títulos ou recebíveis mobiliários e gestoras afins.³⁹

³⁷ Os atos normativos atinentes ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras podem ser visualizados no site www.coaf.fazenda.gov.br. Acesso em: 8 jul. 2016.

³⁸ BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Resoluções sobre lavagem de dinheiro merecem atenção. *Revista Consultor Jurídico*, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-09/direito-defesa-resolucoes-coaf-lavagem-dinheiro-merecem-cuidado>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

³⁹ COAF. Resolução n° 21, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial, na forma do § 1° do art. 14 da Lei n° 9.613, de 1998. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/backup/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/coaf-resolucao-no-21-de-20-de-dezembro-de-2012-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013>>. Acesso em: 10 jun. 2016

Após tecer uma série de obrigações de registro e comunicação de informações, a resolução estabelece que “as pessoas obrigadas devem estabelecer procedimentos adicionais de verificação” nos casos de dúvida em relação à veracidade das informações prestadas pelos clientes. Na sequência, a resolução obriga a adoção de “medidas adequadas” para compreensão da composição acionária e da estrutura de controle dos clientes pessoas jurídicas. Mais adiante, dispõe que, nas hipóteses em que não for possível identificar o destinatário final, as pessoas obrigadas devem “dispensar especial atenção” à operação, avaliando a conveniência de sua realização.⁴⁰

Por seu turno, a Resolução n° 22, também datada de 20 de dezembro de 2012, dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas sociedades que efetuem, direta ou indiretamente, distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante a exploração de loterias, de que trata o Decreto-lei n° 204, de 27 de fevereiro de 1967. O citado diploma normativo, na descrição das obrigações das pessoas submetidas ao seu alcance, utiliza as mesmas expressões genéricas, ou seja, trata de “procedimentos adicionais” a serem adotados. Cuida ainda, de medidas adequadas e do procedimento de destinação de especial atenção para certos casos.⁴¹ Desse modo, não há dúvidas de que o Coaf extrapola as suas funções no que tange ao poder regulamentar que lhe fora deferido, uma vez que a utilização de expressões genéricas para descrição das obrigações a que estão sujeitas pessoas físicas e jurídicas não oferece a necessária segurança jurídica decorrente do princípio da legalidade. Além disso, o não cumprimento dessas obrigações poderá acarretar o pagamento de pesadas multas administrativas. Em outras situações, poderá implicar até mesmo responsabilização criminal, caso os órgãos de persecução enquadrem o responsável pelo setor de *compliance* na figura da omissão penalmente relevante.⁴²

⁴⁰ Art. 9° As pessoas de que trata o art. 1° devem adotar procedimentos adicionais de verificação sempre que houver dúvida quanto à fidedignidade das informações constantes do cadastro ou quando houver suspeita da prática dos crimes previstos na Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, ou de situações a eles relacionadas. COAF, Resolução 21/2012.

⁴¹ Art. 6° As pessoas de que trata o art. 1° devem adotar procedimentos adicionais de verificação sempre que houver dúvida quanto à fidedignidade das informações constantes do cadastro ou quando houver suspeita da prática dos crimes previstos na Lei n° 9.613, de 3 de março de 1998, ou de situações a eles relacionadas. COAF, Resolução n° 22, de 20 de dezembro de 2012 - Revogada. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas sociedades que efetuem, direta ou indiretamente, distribuição de dinheiro ou quaisquer bens móveis ou imóveis mediante a exploração de loterias de que trata o Decreto-Lei n° 204, de 27 de fevereiro de 1967, na forma do § 1° do art. 14 da Lei n° 9.613, de 1998. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/normas-do-coaf-revogadas/coaf-resolucao-no-22-de-20-de-dezembro-de-2012-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.6.2013>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

⁴² SAAD-DINIZ, Eduardo. O sentido normativo dos programas de Compliance na AP n° 470/MG. *Revista dos Tribunais*, RT, Rio de Janeiro, v. 102, n. 933, p. 151-165, jul. 2013, p. 161.

Aliás, no julgamento da Ação Penal nº 470/MG (caso Mensalão) pelo Supremo Tribunal Federal, os ministros da Corte máxima reconheceram a responsabilidade criminal dos dirigentes do Banco Rural (núcleo financeiro do esquema criminoso) pelo crime de lavagem de dinheiro, em razão do descumprimento das normas de *compliance* decorrentes da obrigação de comunicar transações suspeitas ao Coaf, ou seja, ficou constatado que os saques em espécie efetuados nas agências do Banco Rural não eram objeto de registro e comunicação adequados aos órgãos fiscalizadores.⁴³

Ainda em relação ao julgamento da Ação Penal nº 470/MG, do Supremo Tribunal Federal, houve uma subsunção praticamente automática, na qual a violação do dever de informar as operações suspeitas determinava a condenação, ante o descumprimento de deveres (*non-compliance*). Tal interpretação se confirmou, não apenas no que tange às condenações, na medida em que as estratégias de defesa ocuparam-se de demonstrar a ausência de irregularidades nos programas de *compliance* e a simples inexistência do dever de comunicar fundamentou algumas absolvições, no referido julgamento.⁴⁴

No caso em tela, os ministros ressaltaram que não há ilegalidade alguma na realização de saques em espécie, ainda que vultosos. O Tribunal ressaltou que transações vultosas, envolvendo quantidades expressivas de dinheiro, são usualmente realizadas por meio de cheques ou transferências bancárias, de conta para conta. Por ocasião do julgamento da referida ação penal, o Supremo Tribunal Federal considerou incomum a realização de transações elevadas em espécie, entre outros motivos, por riscos óbvios de segurança. E não raramente esses saques vultosos em espécie não têm razão senão dificultar o rastreamento bancário e a identificação do beneficiário da transação.⁴⁵

Não por acaso, no acórdão publicado no dia 22 de abril de 2013 foi citada a Carta Circular nº 3.098, do Banco Central, datada de 11 de junho de 2003, que estabeleceu mecanismos de controle sobre elevadas transações em espécie. A medida visa prevenir a realização de operações da espécie para lavagem de dinheiro. O ato normativo exige que as instituições financeiras comuniquem obrigatoriamente ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras operações de depósito, saque ou provisionamento de saques em espécie de valor igual

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Penal nº 470. Relator: ministro Joaquim Barbosa. 22 abr. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.

⁴⁴ SAAD-DINIZ, 2013, p. 162.

⁴⁵ BRASIL, 2013.

ou superior a R\$ 100.000,00. Tal comunicação ao Coaf é efetuada mediante registro eletrônico da operação no sistema do Banco Central juntamente com os dados exigidos na mencionada circular, dentre eles os relativos à identificação completa do beneficiário da transação. Com esse mecanismo, toda transação bancária em espécie no valor igual ou superior a R\$ 100.000,00 gera uma comunicação obrigatória à unidade de inteligência instituída no Brasil para prevenção à lavagem de dinheiro, propiciando seu encaminhamento, após a análise da informação, aos órgãos competentes para investigação e persecução criminal, se for o caso.⁴⁶

Em virtude os pontos suscitados, a ausência de taxatividade nas obrigações impostas nos diplomas normativos emanados do Coaf torna inconstitucionais as resoluções objeto da presente análise, principalmente em razão dos novos contornos delimitadores do princípio da legalidade e também em decorrência do fenômeno da constitucionalização do direito administrativo.

Considerações finais

A nova feição dos princípios constitucionais e o fenômeno do constitucionalismo contemporâneo exigem outra perspectiva em relação ao princípio da legalidade. Se, no primeiro momento, a legalidade formal caracterizou um grande avanço no que tange ao subjetivismo decorrente do absolutismo monárquico, na quadra atual, o princípio da legalidade confunde-se com a própria ideia de legitimidade, em uma perspectiva de respeito e concretização dos direitos e garantias fundamentais, previstos na Constituição federal.

O poder regulamentar da administração pública não deve inovar o ordenamento jurídico, mas apenas especificar o cumprimento das leis, sempre de modo a respeitar os direitos fundamentais positivados como garantia para o cidadão. Além disso, o poder regulamentar dos órgãos do Estado deve obediência ao princípio da legalidade como decorrência da constitucionalização do direito administrativo, no sentido de que os atos normativos emanados do exercício desse poder devem obediência também aos postulados da proporcionalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência, paradigmas fundamentais da administração pública, no contexto atual.

⁴⁶ BRASIL, 2013.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras, unidade de inteligência financeira, exerce atividade fundamental no combate à lavagem de dinheiro e insere o Brasil no âmbito atual das políticas internacionais, para o efetivo controle desse tipo de criminalidade. As resoluções emanadas desse órgão, no entanto, pecam pela ausência de clareza em alguns dispositivos, o que oferece a possibilidade de acarretar a imputação de graves sanções de ordem administrativa e criminal para as pessoas obrigadas a colaborar com o poder público. A atual configuração genérica dos dispositivos em análise permite a conclusão de que tais resoluções não se adequam aos limites decorrentes do poder regulamentar da administração pública e, por consequência, maculam o princípio da legalidade em uma perspectiva garantista.

Desse modo, é urgente a reformulação dos dispositivos emanados das resoluções do Coaf, de modo a possibilitar que as empresas e profissionais insertos no processo de colaboração com o poder público, possam exercer suas atividades de modo adequado, mas, sempre, com a necessária segurança jurídica inerente ao estado democrático de direito.

The limitations imposed by the legality principle to the regulatory power of the Council for Financial Activities Control

Abstract

This article discusses the limits of the regulatory power from the Council for Financial Activities Control (COAF), on the perspective of the Legality Principle as a fundamental premise of the democratic State of law. The objective of the research is to analyze the content of some provisions of the resolutions issued by the COAF to verify their suitability to the limitations of the legality principle. It analyzes the regulatory power in the the Executive Power and the COAF's duties as a financial intelligence unit responsible for combating of money laundering in Brazil. Finally, it concludes for the need to better adapt the content of the resolutions issued by the COAF to the constitutional principles of the democratic state of law.

Keywords: Principle of legality. Regulatory power. COAF Resolutions. Money laundry.

Referências

- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- BARROS, Marco Antônio de. *Lavagem de capitais e obrigações civis correlatas*: com comentários, artigo por artigo, à Lei 9613/98. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo*: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BONFIM, Marcia Monassi Mougenot; BONFIM, Edilson Mougenot. *Lavagem de dinheiro*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BOTTINI, Pierpaolo Cruz. Resoluções sobre lavagem de dinheiro merecem atenção. *Revista Consultor Jurídico*, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-abr-09/direito-defesa-resolucoes-coaf-lavagem-dinheiro-merecem-cuidado>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Acórdão na Ação Penal n.º 470. Relator: ministro Joaquim Barbosa. Acórdão. 22 abr. 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ap470/InteiroTeor_AP470.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- _____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Constitucionalidade n.º 12/DF. Relator: ministro Carlos Ayres Britto. Acórdão. 18 dez. 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7.ed. São Paulo: Almedina, 2008.
- COAF. Resolução n.º 21, de 20 de dezembro de 2012. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados pelas empresas de fomento comercial, na forma do § 1º do art. 14 da Lei n.º 9.613, de 1998. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/backup/legislacao-e-normas/normas-do-coaf/coaf-resolucao-no-21-de-20-de-dezembro-de-2012-esta-resolucao-entra-em-vigor-em-1.3.2013>>. Acesso em: 10 jun. 2016.
- DE CARLI, Carla Veríssimo. *Lavagem de dinheiro*: ideologia da criminalização e análise do discurso. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão*: teoria do garantismo penal. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- FERRAZ, Sérgio. *Estudos de direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEDEIROS, Ana Rosa de Brito. *A cooperação penal internacional e a recuperação de ativos no exterior*: avanços e desafios ao Estado Brasileiro à luz do combate internacional à lavagem de dinheiro. 2012. 96 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências administrativas, poder regulamentar e o Sistema Financeiro Nacional. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico*, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11, s./p, ago./set./out. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-EGON%20BOCKMAN.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. A releitura do direito administrativo à luz do pragmatismo jurídico. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-164, jan./abr. 2011.

SAAD-DINIZ, Eduardo. O sentido normativo dos programas de compliance na AP nº 470/MG. *Revista dos Tribunais*, RT, Rio de Janeiro, v. 102, n. 933, p. 151-165, jul. 2013.

SARTORI, Giovanni. *Teoria democrática*. Tradução de Francisco M. da Rocha Filho e Oswaldo Blois. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Disponível em: <http://www.revistadoutрина.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutрина.trf4.gov.br/artigos/edicao009/2006.ana_silva.htm>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993.

_____. *Fundamentos do direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.