



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB/IDP
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO CONSTITUCIONAL

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO

**UM OLHAR SOBRE A LEI 13.655/2018: EXPECTATIVA E REALIDADE NA
APLICAÇÃO DA NORMA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

BRASÍLIA - DF

2020

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO

**UM OLHAR SOBRE A LEI 13.655/2018: EXPECTATIVA E REALIDADE NA
APLICAÇÃO DA NORMA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília - Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: _____.

BRASÍLIA - DF

2020

GETÚLIO VELASCO MOREIRA FILHO

**UM OLHAR SOBRE A LEI 13.655/2018: EXPECTATIVA E REALIDADE NA
APLICAÇÃO DA NORMA PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Curso de Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional da Escola de Direito de Brasília - Instituto Brasiliense de Direito Público como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Constitucional.

Orientador: _____.

Brasília, ____ de _____ de 2020.

Professor Doutor Osmar Mendes Paixão Côrtes
Professor Orientador

Professor _____
Membro da Banca Examinadora

Professor _____
Membro da Banca Examinadora

Aos meus pais, exemplos de dedicação e humildade.

À minha esposa, exemplo de companheirismo.

À minha filha, Maria Alice, razão da minha existência.

Agradecimentos

Valendo-me da certeza de que nada se faz sozinho, agradeço imensamente ao auxílio do meu orientador, Professor Doutor Osmar Mendes Paixão Côrtes, pelo incentivo, apoio e dedicação na condução deste trabalho. Agradeço-o imensamente pela troca de conhecimento e pela presteza, acuidade e dedicação para comigo.

À minha família, motivo de todos os passos por mim dados até aqui, e a meus amigos e amigas, com quem a convivência pessoal e profissional muito me acrescenta, seja nas discussões sobre as ciências jurídicas, seja nas mais simples passagens da vida cotidiana.

Obrigado a todos que no receio do descuido deixo de nominar, mas que intimamente sabem o quanto contribuíram para esse momento.

Meu muito obrigado.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
2. A ORIGEM E AS RAZÕES DA LEI Nº. 13.655/2018: AS EXPECTATIVAS DE SEUS AUTORES E DOS ÓRGÃO DE COMBATE À CORRUPÇÃO	21
2.1. <i>O vetusto Decreto-lei 4.657/1942 e os Projetos de Lei nº 349/2015 e 7.448/2017</i> ...	21
2.2. <i>A segurança jurídica no Estado Democrático de Direitos</i>	26
2.3. <i>O direito administrativo do medo e a base empírica da Lei nº 13.655/2018</i>	30
2.4. <i>O déficit de legitimidade democrática e as críticas à lei 13.655/2018</i>	35
3. ANÁLISE DOS ARTICULADOS	47
3.1. <i>Artigo 20</i>	47
3.2. <i>Artigo 21</i>	53
3.3. <i>Artigo 22</i>	55
3.4. <i>Artigo 23</i>	57
3.5. <i>Artigo 24</i>	58
3.6. <i>Artigo 25</i>	62
3.7. <i>Artigo 26</i>	64
3.8. <i>Artigo 27</i>	66
3.9. <i>Artigo 28</i>	68
3.10. <i>Artigo 29</i>	76
3.11. <i>Artigo 30</i>	79
4. APLICAÇÃO DA LEI 13.655/2018 PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS	81
4.1. <i>Região Nordeste</i>	82
4.1.1. <i>Tribunal de Contas do Estado de Alagoas</i>	82
4.1.2. <i>Tribunal de Contas do Estado da Bahia</i>	83
4.1.3. <i>Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia</i>	84
4.1.4. <i>Tribunal de Contas do Estado do Ceará</i>	87
4.1.5. <i>Tribunal de Contas do Estado do Maranhão</i>	89
4.1.6. <i>Tribunal de Contas do Estado da Paraíba</i>	90
4.1.7. <i>Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco</i>	91
4.1.8. <i>Tribunal de Contas do Estado do Piauí</i>	93
4.1.9. <i>Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte</i>	93
4.1.10. <i>Tribunal de Contas do Estado de Sergipe</i>	95
4.1.11. <i>Realidade: o diagnóstico da região nordeste</i>	97
4.2. <i>Região Sudeste</i>	105
4.2.1. <i>Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo</i>	105
4.2.2. <i>Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais</i>	113
4.2.3. <i>Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro</i>	114

4.2.4. <i>Tribunal de Contas do Estado de São Paulo</i>	116
4.2.5. <i>Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro</i>	118
4.2.6. <i>Tribunal de Contas do Município de São Paulo</i>	118
4.2.7. <i>Realidade: o diagnóstico da região sudeste</i>	122
4.3. <i>Região Sul</i>	129
4.3.1. <i>Tribunal de Contas do Estado do Paraná</i>	129
4.3.2. <i>Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul</i>	136
4.3.3. <i>Tribunal de Contas do Estado do Santa Catarina</i>	141
4.3.4. <i>Realidade: o diagnóstico da região sul</i>	145
4.4. <i>Região Centro Oeste</i>	152
4.4.1. <i>Tribunal de Contas do Estado de Goiás</i>	153
4.4.2. <i>Tribunal de Contas do Municípios do Estado de Goiás</i>	155
4.4.3. <i>Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso</i>	160
4.4.4. <i>Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul</i>	165
4.4.5. <i>Tribunal de Contas do Distrito Federal</i>	167
4.4.6. <i>Tribunal de Contas da União</i>	169
4.4.7. <i>Realidade: o diagnóstico da região centro-oeste</i>	179
4.5. <i>Região Norte</i>	187
4.5.1. <i>Tribunal de Contas do Estado do Acre</i>	188
4.5.2. <i>Tribunal de Contas do Estado do Amapá</i>	189
4.5.3. <i>Tribunal de Contas do Estado do Amazonas</i>	190
4.5.4. <i>Tribunal de Contas do Estado do Pará</i>	191
4.5.5. <i>Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará</i>	195
4.5.6. <i>Tribunal de Contas do Estado de Rondônia</i>	196
4.5.7. <i>Tribunal de Contas do Estado de Roraima</i>	198
4.5.8. <i>Tribunal de Contas do Estado do Tocantins</i>	198
4.2.9. <i>Realidade: o diagnóstico da região norte</i>	200
CONCLUSÃO	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	212

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Diagnóstico da região nordeste.....</i>	<i>97</i>
<i>Tabela 2 - Diagnóstico da região sudeste.....</i>	<i>123</i>
<i>Tabela 3 - Diagnóstico da região sul.....</i>	<i>146</i>
<i>Tabela 4 - Temas de Jurisprudência Seleccionada do TCU.....</i>	<i>170</i>
<i>Tabela 5 - Diagnóstico da região centro-oeste.....</i>	<i>179</i>
<i>Tabela 6 - Diagnóstico da região norte.....</i>	<i>200</i>

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
AMPCON	Associação Nacional do Ministério Público de Contas
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho
ANTC	Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUD-TCU	Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas.
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CNPGC	Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas
CNPTC	Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
FGV	Fundação Getúlio Vargas
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MPF	Ministério Público Federal

PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PGM	Procuradoria-Geral do Município
PGR	Procuradoria-Geral da República
SBDP	Sociedade Brasileira de Direito Público
SINAIT	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
USP	Universidade de São Paulo

RESUMO

O trabalho em tela dedicou-se a estudar a Lei nº 13.655/2018, avaliando se as expectativas acerca da potencial impunidade que ela poderia acarretar acabou por se concretizar, após cerca de dois anos de vigência da norma.

Nesse sentido, é importante lembrar que a proposta normativa que culminou na Lei nº 13.655/2018 (cujo objetivo, segundo sua ementa, era o de conferir segurança jurídica e eficiência na aplicação e interpretação do direito público), foi objeto de duras críticas pelo Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas e demais órgãos de controle, como possível fomentadora da impunidade e de mais insegurança na Administração Pública.

As manifestações contrárias, afirmavam, de um lado, a necessidade de veto do projeto de Lei (que se deu apenas parcialmente), e as favoráveis, de outro, sua imprescindibilidade para o aprimoramento da gestão pública.

Com esse desafio de investigar se essas posições se concretizaram, o trabalho buscou, a partir da pesquisa bibliográfica, documental e do estudo de casos, verificar, em concreto, como se deu a aplicação da norma nos últimos anos, fazendo inferências, a partir dos julgados analisados, quanto ao real efeito produzido pela norma.

Para tanto, inicialmente, o trabalho pontuou os motivos e as razões que culminaram na Lei nº 13.655/2018, avaliando os argumentos defensivos e contrários à legislação. Na sequência, analisou-se cada uma de suas prescrições, tecendo comentários sobre seus articulados, especialmente, em relação aos dispositivos vetados após as manifestações dos órgãos de controle. E, por fim, verificou-se como se deu a aplicação da norma pelos Tribunais de Contas de todo o Brasil.

Nessa toada, a parte final do trabalho, buscou identificar, primeiramente, se a lei estava sendo aplicada pelas Cortes de Contas, e, após, se houve a descaracterização de irregularidades de forma desarrazoada pelos órgãos de controle externo, fundada na aplicação da novel legislação.

A pesquisa, no entanto, dada sua abrangência nacional, limitou-se a avaliar cinco julgados em cada Corte de Contas, para inferir os efeitos daí surgidos. Diante desses dados, pôde-se concluir que a Lei nº 13.655/2018, em verdade, impingiu verdadeiro ônus

argumentativo aos órgãos de controle, os quais passaram a exercer um juízo cognoscitivo verticalizado, aderente aos casos concretos e às circunstâncias que os permeiam.

Vê-se da análise que os casos decididos à luz da nova legislação buscaram inteirar-se das circunstâncias factuais com maior profundidade, evitando soluções apriorísticas e padronizadas.

As decisões de afastamento de responsabilidades, na maior parte do tempo, ocorreram em razão da correção da irregularidade ou da baixa relevância da conduta praticada, ensejando a conversão da punição pecuniária em uma determinação (obrigação de fazer), posteriormente monitorada, ou ainda, em um alerta ou advertência à gestão.

Houve, também, uma maior individualização das penas aplicadas, haja vista que, em diversos casos a Lei nº 13.655/2018 não foi utilizada para afastar penalidades, mas para aplicá-las, segundo a dosimetria prevista em seu artigo 22.

Ademais, observou-se que a maleabilidade de certos conceitos, como o de erro grosseiro, balizou a manutenção de responsabilidades, especialmente em casos graves. É que, todos os conceitos inseridos pela norma foram interpretados à luz dos princípios constitucionais e republicanos (como a distinção entre o ressarcimento e a imputação de multa), de onde se extrai que todos os agentes públicos são essencialmente responsáveis (*accountable*) pelos comportamentos que adotem na prática do respectivo ofício governamental.

A adoção dessa premissa, implicou, em diversos casos, sobretudo no Tribunal de Contas da União, na higidez da responsabilização perseguida pelas unidades técnicas.

Em arremate, a pesquisa ainda revelou a deficiência de muitos tribunais de contas em permitir o acesso aberto e abrangente a seu acervo decisório, refletido na precariedade de diversos sítios institucionais e mecanismos de pesquisas (quando não, sua ausência), a dificultar que os jurisdicionados e a população em geral tenham acesso a seus julgamentos de modo facilitado.

Observou-se, assim, uma disparidade entre os diversos tribunais, tanto em relação à atualização com que aplicam novos regramentos, quanto de sua estrutura informacional a permitir uma ampla e efetiva divulgação de suas decisões, de forma a legitimá-las, frente à sociedade como um todo.

Palavras-Chave: LINDB; Impunidade; Tribunais de Contas; Análise de Casos.

ABSTRACT

This work studied the Law nº 13.655/2018, assessing whether the expectations of its opponents and its defenders were realized, after about two years of your validity.

In this sense, it is important to remember that the normative proposal that culminated in Law nº 13.655/2018 (whose aimed to provide legal certainty and efficiency in the application and interpretation of public law), was object of harsh criticism by the Government Judiciary, Public Prosecutor's Office, Audit Courts and other control bodies, as a possible promoter of impunity and more insecurity in the Public Administration.

The dialectical manifestations affirmed, on the one hand, the need to veto the bill (what partially occurred), and the favorable ones, its indispensability for the improvement of public management.

With this challenge of investigating whether any of the positions came to achievement, the work sought, based on bibliographic, documentary research and case studies, to verify, in concrete terms, how the application of the norm occurred in recent years, making inferences from of the decisions analyzed, as to the real effect produced by the Law.

To this, initially, the work pointed out the reasons that culminated in Law nº 13.655/2018, evaluating the defensive and contrary arguments to the legislation. In the sequence, each one of its prescriptions was analyzed, making comments on its articles, especially, what the authors of the proposal aimed with these prescriptions and the criticisms about those prescriptions. Finally, it was verified how the Law was applied by the Courts of Accounts all over Brazil.

In this proposal, the final part of the work sought, in first place, to identify if the law was being applied by the Courts of Accounts, and after this analysis, if there was a lack of characterization of irregularities, unreasonably founded in the application of the new legislation.

The survey, however, given its national scope, limited itself to evaluating five decisions in each Court of Accounts, to infer the effects that arose there. Given these data, it could be concluded that Law nº 13.655/2018, in fact, imposed a real argumentative burden to the control bodies, which started to exercise a verticalized and adherent cognitive judgment to the concrete cases and the circumstances that permeate them.

It can be seen from the analysis that the cases decided in the light of the new legislation sought to learn more about the factual circumstances, avoiding a priori and standardized solutions.

Decisions to remove responsibilities, most of the time, occurred due to correction of the irregularity or to the low relevance of the conduct practiced, giving rise to the conversion of pecuniary punishment into a determination (obligation to do), subsequently monitored, or even, in a warning.

There was also a greater individualization of the penalties applied, given that, in several cases, Law n° 13.655/2018 was not used to rule out penalties, but to apply them.

Furthermore, it was observed that the malleability of certain concepts, such as gross error, marked the maintenance of responsibilities in severe cases. It is that, all the concepts inserted by the norm were interpreted in the light of the constitutional and republican principles, from which it is extracted that all public agents are essentially responsible (accountable) for the behaviors that they adopt in the practice of the respective government office.

The adoption of this premise, implied, in several cases, mainly in the Federal Court of Accounts, in the maintenance of accountability pursued by the technical units.

In conclusion, the survey also revealed the deficiency of many courts of accounts in allowing open and comprehensive access to their decision-making collection, reflected in the precariousness of several institutional sites and research mechanisms (when not, their absence), making it difficult for the jurisdictional and population in general have access to their judgments in an easier way.

Thus, a disparity was observed between the different courts, both in relation to the update with which they apply new rules, as well as in their informational structure to allow a wide and effective dissemination of their decisions, in order to legitimize them, towards all the society.

Key words: LINDB; Impunity; Courts of Accounts; Case Analysis.

INTRODUÇÃO

A resistência ao novo é uma reação natural. Foi assim com o movimento modernista na arte¹, com a refrigeração mecânica, na indústria do gelo², e, até mesmo, com a margarina, no setor de laticínios³.

Essa dinâmica de oposição à inovação é estudada pelo pesquisador da Harvard Kennedy School nos Estados Unidos, Calestous Juma, em seu livro “Innovation and Its Enemies: Why People Resist New Technologies”.

Para ele, as pessoas não temem tecnologias emergentes porque são novas. Pelo contrário, a resistência geralmente se origina de indústrias já estabelecidas ou de ordens sociais que se preocupam em perder seu lugar.

Nessa perspectiva, novas tecnologias geram incertezas sobre o futuro – e, ao tomar decisões sob cenários de incerteza, as perdas em potencial se tornam maiores nas mentes das pessoas do que seus ganhos em perspectiva. Por essa razão, a proporção com que novas tecnologias são aplicadas tende a ser baixa⁴.

Essa situação não é muito diferente nas ciências jurídicas. As novas ideias e institutos jurídicos tendem a ser vistos com certa resistência inicial, na medida em que sua aplicação causa insegurança aos operadores do direito.

Isso pôde ser visto em relação ao Código Civil de 2002⁵, em relação ao Código de Processo Civil de 2015⁶⁷ e, mais recentemente, em relação à Lei nº. 13.655/2018, que

¹ Rememore-se o artigo publicado por Monteiro Lobato no jornal “O Estado de São Paulo”, em 20 de dezembro de 1917, com o título “A Propósito da Exposição Malfatti”, no qual o autor critica a visão modernista. Lobato, apesar da resistência inicial, também produziu manifestações literárias típicas do modernismo, ilustrando a situação de resistência inicial a movimentos vanguardistas. LOBATO, Monteiro. *A Propósito da Exposição Malfatti*. Disponível em: <http://www.mac.usp.br/mac/templates/projetos/educativo/paranoia.html>. Acesso em: 04 jun. 2018.

² JUMA, Calestous. *Innovation and Its Enemies: why people resist new technologies*. New York: Oxford University Press, 2016. Disponível em: <https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780190467036.001.0001/acprof-9780190467036>. Acesso: 04 jun. 2018.

³ Idem.

⁴ Tradução livre. JUMA, Calestous. *Innovation and Its Enemies*. [Entrevista concedida a] Sean Treacy. *The World Academy of Sciences*. vol. 28, n. 3, 2016. Disponível em: https://twas.org/sites/default/files/nl_28-3_p19-juma-innovation.pdf. Acesso em: 04 jun. 2018.

⁵ REALE, Miguel. *O novo código civil e seus críticos*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2711/o-novo-codigo-civil-e-seus-criticos>. Acesso em: 04 jun. 2018.

⁶ MACEDO, Fausto. *Novo Código de Processo Civil é alvo de críticas de advogados e juristas*. Acesso em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,novo-codigo-de-processo-civil-e-alvo-de-criticas-de-advogados-e-juristas,1057343>. Acesso em: 04 jun. 2018.

⁷ SIQUEIRA, Carol. *Novo CPC recebe críticas de integrante da comissão de juristas*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141332-novo-cpc-recebe-criticas-de-integrante-da-comissao-de-juristas/>. Acesso em: 04 jun. 2018.

inseriu 11 (onze)⁸ novos artigos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A citada norma, sancionada no dia 25 de abril de 2018 pelo Presidente da República, Michel Temer, buscou incluir no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), “disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”⁹, segundo sua ementa.

O Projeto de Lei nº. 7.448/2017 que culminou na edição da norma, no entanto, provocou imensa polêmica, com diversas manifestações favoráveis e contrárias à proposta legislativa. Veja-se, por exemplo, entre as manifestações que foram contrárias ao PL nº. 7.448/2017, defendendo, portanto, seu veto total ou parcial: (i) a “Análise preliminar¹⁰” e (ii) o Parecer Jurídico realizado pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União¹¹; (iii) a Nota Técnica do Ministério Público Federal remetida à Presidência da República pela Procuradora-Geral da República¹²; (iv) o Ofício enviado ao Presidente da República pela Anamatra, Ajufe, ANPT, ANPR, Conamp e pelo Sinait, batalhando pelo veto integral do projeto¹³; (v) a Nota Técnica do Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas (CNPTC)¹⁴; (vi) a Nota Técnica da Atricon e da Audicon¹⁵; (vii) a Nota Técnica do CNPGC e da Ampcon¹⁶; e (viii) a Carta Aberta da ANTC e da AUD-TCU¹⁷.

⁸ Houve veto integral ao artigo 25, restando 10 novos artigos com prescrições normativas.

⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer preliminar da Consultoria Jurídica do TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D40B8CB632CC&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer Jurídico da Consultoria do TCU*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20163027FE7A03E90&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹² BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Oficio_NotaTecnica_130418_PGR00192069_2018.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹³ BRASIL. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e outros. *Ofício pelo veto do Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-associacoes-nacionais-veto.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁴ BRASIL. Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas. *Nota Técnica nº 01/2018*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/2152-colegio-de-presidentes-divulga-nota-sobre-projeto-que-reduz-poderes-de-tribunais-de-contas>. Acesso em: 06 jun. 2018.

¹⁵ BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Nota Técnica nº 01/2018*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-Tecnica-01-2018-PL-7448-2017Atricon-Audicon.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.

¹⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas. *Nota Técnica Conjunta Cnpgc-Ampcon Nº 01/2018*. Disponível em: <http://www.cnpgec.org.br/?p=2663>. Acesso em: 06 jun. 2018.

¹⁷ BRASIL. Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. *Carta aberta ao Presidente da República*. Disponível em: http://audipec-mt.org.br/wp-content/uploads/2018/04/NOTA-PUBLICA-CONJUNTA-PL-7_448-2017.pdf. Acesso em: 06 jun. 2018.

Do outro lado, na defesa do mencionado projeto, convertido em lei, merecem destaque: (i) o Parecer-Resposta à Análise Preliminar realizada pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, lavrado pelos autores do PL juntamente com juristas de renome nacional¹⁸; (ii) o livro “Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática¹⁹”, consistente em estudo divulgado pelo Senado Federal sobre o Projeto de Lei; e (iii) a moção de apoio ao Projeto de Lei nº 7.448/2017, emitida pela SBDP²⁰.

As discussões, conforme se nota dos documentos enumerados²¹, cingem-se aos impactos da novel legislação no direito sancionador, em especial, sobre a esfera controladora, tendo em vista as diversas condicionantes impostas às decisões que envolvam a validade e regularidade das condutas e atos praticados por Agentes Públicos.

Se, de um lado, o mote das manifestações favoráveis à norma é a necessidade de se conferir maior previsibilidade e segurança jurídica aos atos praticados pela Administração Pública, de outro, suas críticas se voltam, justamente, à previsão, na norma, de critérios e conceitos que seriam vagos e indeterminados, com grande potencial de promover o efeito inverso do desejado, ou seja, de produzir mais insegurança jurídica e ineficiência na aplicação do Direito, assim como a impunidade.

Conforme é possível observar de seu inteiro teor, a Lei nº 13.655/2018²² foi sancionada com diversos vetos, alguns, atendendo, parcialmente, às razões elencadas pelos Órgãos de Controle, Ministério Público e pelo Poder Judiciário. Contudo, os efeitos das disciplinas subsistentes no Projeto, transformado em Lei, ainda pendem de análise pela sociedade, pelo direito, e, principalmente, pela academia, haja vista os potenciais

¹⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; et. al. *Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017*. Disponível em: <http://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/04/Parecer-Resposta-TCU.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁹ BRASIL. Senado Federal. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Disponível em: <http://anastasia.com.br/seguranca-juridica-e-qualidade-das-decisoes-publicas/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

²⁰ BRASIL. Sociedade Brasileira de Direito Público. *Moção de apoio ao PL 7448/2017*. Disponível em: <http://antonioanastasia.com.br/documentos/Oficio%20SBDP%20-%20apoio%20ao%20PL%207448.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

²¹ No curso da pesquisa, iniciada em 2018, alguns documentos disponibilizados nos sítios institucionais foram removidos ou tiveram sua *url* alterada. Assim, quando possível, desde que referente ao mesmo espaço eletrônico, o endereço foi atualizado. Já para os casos em que o documento foi removido, manteve-se o endereço anterior onde obtido o primeiro acesso, indicando-se, a título complementar os seguintes espaços onde foram disponibilizados grande parte desses documentos: <https://www.selene.blog.br/single-post/2018/04/14/Campanha-pelo-veto-ao-PL-744817>; <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>; <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>; e <https://www.conjur.com.br/2018-abr-15/polemicas-mudancas-lindb-aguardam-analise-presidencial>. Acesso em: 10 jun. 2020.

²² BRASIL. *Lei nº 13.655/2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 07 jun. 2018.

impactos que essas normas terão nos sistemas de controle e, por conseguinte, no combate à corrupção na Administração Pública.

Importa observar que o controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo Poder Público é a missão precípua da esfera controladora, relacionando-se diretamente à eficiência do gasto público, razão por que, o debate da questão é de extrema relevância à sociedade, destinatária final dos atos, programas e políticas públicas.

Além do mais, sistematizar, os possíveis impactos da Lei 13.655/2018 na esfera controladora é, também, uma tarefa cara às ciências jurídicas que se ocupam, a partir dos métodos hermenêuticos-interpretativos, de buscar o real sentido das normas, de forma a avaliar se estas atendem plenamente a seus objetivos; assim como à academia, *locus* de discussão e construção do conhecimento

Diante dessa necessidade, este ensaio buscará descortinar se as reiteradas manifestações promovidas pelos Órgãos de enfrentamento à corrupção, adversas à Lei nº 13.655/2018, materializaram mera resistência inicial à inovação legislativa, ou se mostram verdadeiramente substanciais. Buscar-se-á pontuar os reais impactos da novel legislação sobre o direito sancionador e verificar se a Lei 13.655/2018, de fato, supre uma lacuna no sistema normativo, conduzindo ao imperativo de segurança jurídica que lhe é tão caro.

Para tanto, serão catalogados e avaliados os argumentos favoráveis e contrários à legislação, sobretudo, em relação a dois aspectos centrais: a busca pela segurança jurídica (propugnada pelos autores do projeto, agora, Lei) e a preocupação de que a novel legislação se transfigure em impunidade (por parte do Judiciário, Ministério Público e Órgãos de Controle).

Ambas as preocupações externadas pelos agentes envolvidas são legítimas.

Isso porque, de um lado, o chamado “direito administrativo do medo²³”, obstaculiza a inovação no setor público, a utilização de soluções criativas e, até mesmo, a eficiência na gestão pública, pois, sem a necessária previsibilidade e segurança jurídica, o Administrador acaba por evitar soluções diferentes da usual perpetuando um *modus operandi* praxista e burocratizado, com receio da responsabilização que poderia advir de uma conduta que se desviasse daquela já estabelecida.

²³ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 27 maio 2019.

De outro lado, em apoio aos argumentos dos órgãos de fiscalização e controle, verifica-se que dados da organização “Transparência Internacional”²⁴ demonstraram que o Brasil caiu da 96ª posição no *ranking* que mede o Índice de Percepção da Corrupção²⁵ em 2017²⁶, para a 105ª posição, em 2018²⁷, e dessa posição para a de número 106, em 2019²⁸, as duas piores da série histórica.

Essas informações apontam que, apesar do duro enfrentamento à corrupção no Brasil, ela está longe de ser superada.

As sucessivas piores no índice medido em 2018 e 2019 foram avaliadas pela Organização Internacional, que apontou que em sua experiência ao redor do mundo nota-se que “quando o enfrentamento à corrupção avança, seus mecanismos adaptam-se para garantir sua sobrevivência”²⁹, justificando a preocupação dos órgãos responsáveis pelo combate à corrupção.

Ademais, ao responder à questão “Por que estagnamos?”, a entidade assinalou que:

O país (...) atravessou 2019 sem conseguir aprovar reformas que atacassem de fato as raízes do problema.

Poucos avanços e retrocessos em série aconteceram no arcabouço legal e institucional anticorrupção do país. (...).

Viu-se ainda um aumento das tentativas de interferência política do Palácio do Planalto nos órgãos de controle, com substituições polêmicas na Polícia Federal e Receita Federal e nomeação de um Procurador-Geral da República fora da lista tríplice. No Congresso Nacional, foram aprovadas leis na contramão do combate à corrupção,

²⁴ Organização não governamental germânica, sem fins lucrativos, denominada Transparência Internacional, fundada em 1993 por um grupo de executivos do Banco Mundial, e que, desde 1995, estuda o problema utilizando uma série de índices que buscam delinear os atores envolvidos e a intensidade dos atos de corrupção. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

²⁵ Anualmente, a Transparência Internacional divulga um quadro analítico contendo um amplo estudo da corrupção em inúmeros países do mundo. Para tanto, são colhidas informações junto a empresários, analistas, usuários de serviços públicos e a população em geral. Os três principais estudos realizados referem-se ao “índice de percepção da corrupção”, ao “índice de pagadores de suborno” e ao “barômetro global da corrupção”. Seu objetivo é expor, de forma sintética, aos dirigentes de cada um dos países pesquisados e à comunidade internacional, os diferentes graus de corrupção que degeneram suas estruturas organizacionais, o que, em um segundo momento, atuará como elemento estimulador de políticas públicas tendentes a atenuá-la. GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade Administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 37.

²⁶ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acesso em: 27 maio 2019.

²⁷ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2018*. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 27 maio 2019.

²⁸ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Disponível em: <https://ipc.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 10 fev. 2020.

²⁹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 27 maio 2019.

como, por exemplo, a que criou mecanismos que enfraqueceram ainda mais a transparência de partidos e o controle do gasto público em campanhas eleitorais.³⁰

Esse cenário explica, em perspectiva, a apreensão dos Órgãos de Controle, Ministério Público e Poder Judiciário, cujas razões exprimem o receio de retrocesso nos mecanismos de enfrentamento à corrupção.

Diante dessa perspectiva, a investigação terá caráter eminentemente exploratório, buscando avaliar, a partir da análise bibliográfica, documental e do estudo de casos, especialmente das decisões dos Tribunais de Contas brasileiros, se a norma em referência serviu como potencial fomentadora da impunidade ou se os argumentos levantados materializaram mera resistência ao *estado de coisas* estabelecido.

Assim, para o desenvolvimento da pesquisa, o trabalho se estruturará em três seções. A primeira seção abordará a origem e as razões que levaram à edição da Lei nº 13.655/2018, bem como as críticas à tramitação legislativa que a originou.

A segunda, englobará uma análise dos articulados, das notas de defesa e das manifestações de repúdio ao projeto transformado em Lei.

A terceira parte, será destinada a traçar um panorama de aplicação da norma pelas Cortes de Contas, com a finalidade de se verificar a existência ou não de um *déficit* de atuação em virtude da alteração normativa, buscando ponderar o grau de aplicação da norma nos Tribunais de Contas e se sua aplicação acarretou no afastamento de sanções ou não, e, por quais razões.

Por fim, a conclusão agregará os achados da pesquisa, com a finalidade de avaliar, assim, os reais efeitos produzidos pela norma, frente ao que se esperava nas manifestações anteriores a sua vigência, propondo-se reflexões, críticas e observações para o futuro.

Almeja-se, dessa maneira, contribuir para o aperfeiçoamento do novo regime jurídico de responsabilização aplicável aos Agentes Públicos, permitindo entrever suas principais consequências, do modo mais isento possível, embora não se descuide de que toda análise apresenta algum grau de subjetividade, inerente a quem escreve.

³⁰ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

2. A ORIGEM E AS RAZÕES DA LEI Nº. 13.655/2018: AS EXPECTATIVAS DE SEUS AUTORES E DOS ÓRGÃO DE COMBATE À CORRUPÇÃO

2.1. *O vetusto Decreto-lei 4.657/1942 e os Projetos de Lei nº 349/2015 e 7.448/2017*

Desde a antiguidade clássica romana, o Direito foi repartido em dois grandes conjuntos: o Direito privado, vocacionado à equalização das pretensões e interesses dos particulares, e o Direito público, conexo às relações travadas com o Estado e conduzidas por um imperativo de interesse público (coletivo).

A *summa divisio* marcou o direito oitocentista e a era das codificações, mas já não atende às expectativas das sociedades modernas. A visão do direito àquela época era marcada por uma toada positivista, contratualista e privatista.

Conforme destacam os Professores Floriano Azevedo Marques Neto e Egon Bockmann Moreira³¹:

O modelo normativo era o retrospectivo: só se aplicava a lei vinda do passado e codificada, limitando-se as futuras interferências (sobretudo geográficas e cronológicas). Mais: tais leis diziam respeito a direitos individuais disponíveis, corporificados em relações bilaterais (o contrato) ou multilaterais (estas, excludentes e rivais: a propriedade e seus efeitos *erga omnes*).

A marca dessa época, segundo os autores, está nos três vínculos normativos de maior duração: a propriedade, o casamento e as sociedades comerciais. A Lei era a única fonte normativa possível, autorizando-se, quando muito, o recurso à analogia, aos costumes e aos princípios gerais de direito, diante da ausência legislativa.

A racionalidade típica dos séculos XVIII e XIX conferia um papel sobranceiro ao Direito Privado, enquanto ao Direito Público, voltado à organização do Estado, reservava pouca ou quase nenhuma efetividade³².

Foi nesse contexto que houve a edição do Decreto-lei nº 4.657/1942, que refletia, evidentemente, a importância do Direito privado nas relações jurídicas da época, de forma que ao longo de seus dezenove artigos, nenhuma previsão era dedicada, de forma

³¹ MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito Contemporâneo. In: *Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 10.

³² Basta lembrar, nesse sentido, que a teoria da força normativa das constituições, remonta apenas à metade do século XIX.

específica, ao Direito Público.

No entanto, no decorrer dos setenta e sete anos de vigência da norma, muito mudou.

A partir da década de 40, já se sucederam três Constituições, e, a mais recente, de 1988, veio acompanhada de profundas mudanças nas ciências jurídicas, especialmente, em razão do reconhecimento da supremacia constitucional, de sua força normativa e de sua eficácia irradiante.

A partir daí, o Direito Público passou a exercer uma influência cada vez maior sobre todos os ramos do Direito, inclusive, sobre o Direito Privado, marcando, até mesmo, os três pilares do direito oitocentista: a propriedade, o casamento e as sociedades comerciais.

A função social da propriedade é exemplo disso, assim como a dissolução do vínculo conjugal prescindindo da demonstração de culpa³³ ou a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, a impedir a exclusão de membro da sociedade comercial sem a sua prévia oitava.

É por razões tais que a antiga separação entre os dois ramos do Direito tem hoje seus contornos diluídos. Os Professores Egon e Floriano³⁴ apontam que se é que essa divisão ainda existe, é fato que:

(...) o Direito Público ocupa o nosso cotidiano (água, energia, transportes, telecomunicações, portos, aeroportos, ferrovias, ensino, saúde.) – seja por meio de contratos públicos de longo prazo, seja mediante da regulação normativa. O Direito Privado existe e é relevante, mas as crenças deixaram de ser monoteístas. De mais a mais, o Direito Público – Constitucional, Administrativo, Econômico, Ambiental – hoje é essencialmente dinâmico (ritmo intenso), mutável (transforma-se em vista dos desafios); espiralado (desenrola-se a partir da Constituição e atinge multiplicidade de planos jurídicos), plurissubjetivo (relações multilaterais, coletivas e difusas) e diacrônico (as futuras gerações). (Sem grifos no original).

Com efeito, a importância assumida pelo direito público na sociedade moderna veio acompanhada, ainda, de três fenômenos: (1) a proliferação de regulações, códigos e normas editadas pelo Estado, tornando o arcabouço normativo cada vez mais complexo;

³³ Mas, tão somente, em virtude do fim dos laços afetivos e do projeto de vida que nutria o casal, este, entendido como a união de duas pessoas, e não mais de um homem e uma mulher, conforme fixado pela ADPF 132 e ADI 4277, julgadas pelo Supremo Tribunal Federal.

³⁴ MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito Contemporâneo. *In: Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 10.

(2) o fato de que essa complexidade da regulação fez as prescrições serem cada vez mais abertas, menos precisas e mais abstratas, no intuito de congregiar valores notadamente conflitantes; e (3) a previsão, a partir de 1988, de múltiplos polos legitimados para a aplicação do Direito de forma mandatória, como o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), as Controladorias, o Ministério Público e os Tribunais de Conta, por exemplo, traço de um sistema pluralista e democrático como o brasileiro.

Esses três eventos, contudo, convergiram ao longo dos anos para o aumento de incertezas e da insegurança jurídica.

Ao abordar o assunto, em trecho de seu discurso na Ordem dos Advogados do Brasil, o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barros³⁵ pontuou um aspecto particularmente afeto ao que se chama de Direito público: o sistema de contratação pela administração e sua complexidade no arcabouço nacional, veja-se³⁶:

No tocante aos contratos administrativos, firmados entre o Poder Público e o particular, as causas de desmandos são inúmeras. A começar por uma legislação sobre licitações e contratos cuja complexidade e formalismo impedem o administrador honesto de ser eficiente e não impede os ímprobos de fazerem espertezas. Minha primeira sugestão na matéria: simplificar a legislação para facilitar a sua observância. Ademais, as fraudes em contratações administrativas têm focos localizados, que olhos experientes podem detectar com alguma singeleza. Alguns deles são (a) o direcionamento da licitação por meio de exigências restritivas descabidas, (b) os aditivos contratuais que geralmente se seguem a propostas subfaturadas e (c) as contratações diretas em casos que não eram de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, frequentemente pela invocação de uma emergência que não é real. Também aqui, a simplificação na fiscalização, evitando-se controles sobrepostos, sucessivos e formais, poderia dar agilidade e eficiência.

Parte dessa complexificação é fruto de um quadro normativo cada vez mais dilatado, desbordando em uma infinidade de leis, decretos, medias provisórias, resoluções, portarias e instruções normativas.

Se a era da codificação teve seu valor em trazer certa segurança jurídica, consolidando e conformando as relações sociais, bem assim, permitindo clareza e determinação ao direito posto, essa técnica se perdeu no tempo.

³⁵ À época, o Ministro ainda não havia ingressado no Supremo Tribunal Federal.

³⁶ BARROSO, Luís Roberto. *Luís Roberto Barroso encerra Conferência da OAB com 10 propostas para o país*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/145656/luis-roberto-barroso-encerra-conferencia-da-oab-com-10-propostas-para-o-pais>. Acesso em: 28 fev. 2020

A autopoiese legislativa é de tal modo desmedidas que torna o sistema cada vez mais intrincado e difícil de se compreender, até mesmo para aqueles que a ele se dedicam, quanto mais, a quem não tendo formação específica, o aplica diariamente.

É exemplificativo desse cenário de inflação legislativa, que hoje se advoga a submissão do administrador ao princípio da juridicidade ou a um “bloco de legalidade”, que engloba não apenas a Lei, mas toda espécie normativa, seja de estrutura fechada (regras), seja aberta (princípios).

O segundo ponto de relevância é que esse emaranhado normativo, embora resultante da própria complexidade das relações sociais travadas diuturnamente, acarreta a previsão de normas e conceitos cada vez mais abstratos e imprecisos, na busca de conciliar interesses plurais e, muitas vezes, antagônicos³⁷.

Essa relação é notada por Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas³⁸ que pontuam, com acerto, que:

(...) a textura normativa, para além de plurissêmica, é pontuada por termos técnicos e em grande medida impregnada de conceitos indeterminados, de forte conotação axiológica. Isso não apenas porque o legislador em si perdeu em técnica, mas, fundamentalmente, porque, de um lado, os temas e conflitos sobre os quais se normatiza são mais complexos e intrincados e, de outro, o arbitramento de interesses exige concessões normativas ou o recurso a prescrições abertas que deslocam a decisão do legislador para o intérprete. Daí surgirem prescrições, como o direito de moradia, ao lazer, à vida saudável, ao meio ambiente equilibrado. Para isso, o Direito passa, cada vez mais, a recorrer a conceitos jurídicos indeterminados (como o de “urgência”, para fins de uma contratação direta, ou de “perigo iminente”, para fins da prática de ato de polícia) e cláusulas gerais (como a da “boa-fé objetiva”, da “função social dos contratos”, entre outras). Nesse processo de normatização crescente da vida social, passamos a assistir ao crescimento das contradições entre pautas normativas não solúveis.

Além disso, a multiplicação dos órgãos e entidades com a função de aplicar o direito, nem sempre de forma coordenada, torna árdua a tarefa de quem está na ponta, incumbido de executar e fazer escolhas que privilegiem este ou aquele direito.

Isso porque, como mencionam Floriano e Rafael³⁹, ao tempo do Decreto-Lei nº

³⁷ Como o é a própria Constituição de 1988, que advinda de um período de exceção, buscou agregar, de forma muito oportuna e pluralista, diversos núcleo significativos da sociedade, acarretando, de um lado, a prolixidade constitucional e, de outro, a previsão dos mais diversos interesses e pretensões, muitas vezes, antagônicos.

³⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 7-14.

³⁹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 10-15.

4.657/42, quem tinha competência para interpretar o Direito, com força vinculante, era, unicamente, o Judiciário. Hoje, existem várias esferas com a atribuição (constitucional, muitas vezes) de interpretar e aplicar as normas de modo mandatório, como as agências reguladoras, os tribunais administrativos, a exemplo do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), do Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN, o “Conselhinho”, consoante as Leis nº 9.069/95, 9.447/97 e, mais recentemente, a Lei nº 13.506/17), os órgãos de controle (Tribunais de Contas, controladorias e corregedorias), os Tribunais Arbitrais, o Ministério Público, e outras tantas instâncias que aplicam o Direito, diariamente, em decisões que têm efeitos concretos⁴⁰.

Não se pode perder de vista, no entanto, que a Constituição de 1988, ao prever esses múltiplos instrumentos de controle, aliados a uma jurisdição inafastável (art. 5º, XXXV), buscou ampliar o sistema de freios e contrapesos, com a finalidade de prevenir desvios de poder, marcantes de nossa história constitucional⁴¹.

Essas intuições, em verdade, são garantias de resguardo aos interesses coletivos e individuais que devem nortear a sociedade e as instâncias imbuídas de poder. A existência desses atores, portanto, não é o problema que se busca combater, mas a falta de arranjo entre essas entidades e agentes.

Foi nesse contexto, de notória insegurança jurídica e ineficiência administrativa, com impactos, inclusive no desenvolvimento nacional, que os Professores da Universidade de São Paulo, Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Ari Sunfeld redigiram um anteprojeto de lei, endereçando soluções para essas questões.

O projeto foi encampado pelo Senador Antônio Anastasia, que o propôs ao Senado Federal, sob a roupagem de Projeto de Lei do Senado (PLS) de nº 349/2015⁴². A proposta tramitou por mais de três anos no Congresso, com realização de audiências públicas e alguns debates.

Aprovado pelo Plenário do Senado Federal, em 19 de abril de 2017, a referida iniciativa foi enviada à Câmara dos Deputados, então, sob a designação de PL nº

⁴⁰ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 7-14.

⁴¹ Veja-se, ilustrativamente, o esdrúxulo poder moderador existente em nossa primeira Constituição, de 1824. BRASIL. *Constituição do Império de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

⁴² BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349/2015*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 11 jun. 2020.

7.448/2017⁴³. E, posteriormente, à sanção da Presidência, por intermédio da Mensagem nº 10/2018, dando origem à Lei 13.655/2018.

2.2. *A segurança jurídica no Estado Democrático de Direitos*

Como se viu, um dos interesses mais caros tutelados pela Lei nº 13.655/2018 foi a segurança jurídica, tendo isso em conta, esta subseção cumprirá a finalidade de tecer breves considerações sobre este princípio no Estado Democrático de Direito, denotando sua importância para o equilíbrio das relações sociais.

Pois bem. Desde os primórdios da humanidade⁴⁴, onde quer que tenha existido um aglomerado de pessoas vivendo juntas (isto é: convivendo⁴⁵) ali, também, poderia ser encontrado, mesmo que de forma rudimentar, um sistema jurídico.

Consoante observa Pontes de Miranda, por meio do Direito, “consegue o homem diminuir, de muito, o arbitrário da vida social, a desordem dos interesses, o tumultuário dos movimentos humanos à cata do que deseja, ou do que lhe satisfaz algum apetite”⁴⁶.

O direito, nesses termos, estabelece padrões de comportamento a serem observados individual e coletivamente. Ele atua como as margens de um rio, conduzindo, com alguma sustentabilidade e previsibilidade⁴⁷, o curso social.

Nessa perspectiva, o intuito do ordenamento jurídico é regular os padrões de condutas sociais, permitindo aos sujeitos de direito, em princípio, saber como agir e, na via oposta, saber o que poderão exigir de outros sujeitos e da própria coletividade⁴⁸.

Ilustrando o tema, Eduardo Yoshikawa⁴⁹ aponta que:

⁴³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em 10 jun. 2018.

⁴⁴ Considerando objetivamente, o direito é norma de comportamento, que se traduz num complexo de regras disciplinadoras da conduta. Não se pode dizer como apareceram elas, originariamente, perdidas que se acham na noite dos tempos, pois no momento em que o historiador ou o sociólogo recua as suas pesquisas aos primórdios de qualquer civilização, e situa o fenômeno jurídico na sua gênese, já encontra o agrupamento disciplinado. (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 43).

⁴⁵ Conforme bem observou David Friedman, “se houvesse apenas um homem no mundo, ele teria muitos problemas, mas nenhum deles seria jurídico” (tradução livre). Cf. FRIEDMAN, David. *Law’s order: what economics has to do with law and why it matters*. Princeton: Princeton University Press, 2000, p. 3.

⁴⁶ PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. São Paulo: RT, 2012, p. 11.

⁴⁷ Não obstante, as relações sociais, por vezes, desbordem as margens do direito.

⁴⁸ “Qualquer direito, na ordem privada ou pública, pode ser apreciado pelo lado do indivíduo que dele extrai uma segurança jurídica ou uma função, como pelo lado do agrupamento social que institui uma regra de conduta” (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 11).

⁴⁹ YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (in)civil e (in)segurança jurídica*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 11.

O locatário, por exemplo, “sabe” que deve pagar o aluguel na data avençada e igualmente “sabe” que, se não o fizer, o locador poderá, por intermédio do Poder Judiciário, obter a rescisão do contrato de locação e a desocupação do imóvel. Aquele que celebra um contrato com cláusula compromissória sabe que, em caso de controvérsia, não tem o direito de reclamar que ela seja resolvida pelo Poder Judiciário, vez que escolhida a via da arbitragem, e, que se o fizer, o juiz a quem for distribuída a demanda deverá extinguir o processo sem julgamento de mérito.

Veja-se que, mesmo em caso de dissenso entre os indivíduos, a “insegurança” resultante desse fato poderá ser afastada, bastando que qualquer dos interessados busque a intervenção do Poder Judiciário (ou de árbitros, no caso de direitos disponíveis e essa via tenha sido escolhida pelos envolvidos), a fim de que declare o direito a ser aplicado e, se necessário, o concretizar.

Tal espécie de segurança, diz-se jurídica, porquanto proveniente do Direito e não de outro mecanismo de controle social⁵⁰. Ela persegue a atribuição de conferir maior previsibilidade e estabilidade às relações humana, estando vinculada em maior ou menor medida: a) à precisão e clareza do direito posto; b) à segurança das decisões e práticas emanada do Estado; c) à estabilidade das relações jurídicas entabuladas entre particulares e o próprio Estado; e, d) à finitude, como regra, de qualquer conflito ou pretensão social.

A segurança jurídica, como um princípio (mandato de otimização), exige que os comportamentos adotados sob seu “guarda-chuva” detenham o maior grau quanto possível de realização. Assim, por não se tratar de uma regra (com estrutura fechada), sua efetivação deve levar em conta uma aplicação otimizada, tanto maior quanto possível.

O Estado de Direito, de outro lado, traduz desde sua origem um determinado tipo de Estado: aquele que repudia o despotismo e a tirania e privilegia, acima de tudo, a razão⁵¹. O Estado de Direito sempre foi, por isso mesmo, o grande símbolo da liberdade individual⁵², a qual só seria alcançada mediante a contenção estatal e a garantia da segurança dos indivíduos: segurança que não poderá ser garantida senão pelo Direito, expoente da razão⁵³.

⁵⁰ ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 184.

⁵¹ CHEVALLIER, Jacques. *L'État de Droit*. 5. ed. Paris: Montchestien, 2010, p. 51.

⁵² Entendida aqui como a “efetiva habilidade de escolha entre tantas opções quanto possível” (tradução livre). RAZ, Joseph. The Rule of Law and its virtue, in: *The Authority of Law: essays on law and morality*. New York: Oxford University, 2002, p. 220.

⁵³ LUCCA, Rodrigo Ramina de. *O Dever de Motivação das Decisões Judiciais*. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 61.

A expressão “Estado de Direito” (*Rechtsstaat*) foi cunhada na Alemanha, em 1789, por jurista chamado Johann Wilhelm Petersen, também conhecido sob o pseudônimo de Placidus, que, por *Rechts-Staat-Lehrer* (teóricos do Estado de Direito), buscava designar os seguidores da escola filosófica de Kant, opondo-se aos *Staat-Rechts-Lehrer* (teóricos do Direito do Estado), defensores do *Polizeistaat* (Estado de Polícia)⁵⁴.

Alguns anos adiante, em 1809, a expressão Estado de Direito (*Rechtsstaat*) foi utilizada por Adam Müller para designar o Estado protetor da liberdade individual⁵⁵.

A partir de 1813, com a publicação da obra *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe* (Os Fundamentos Últimos do Direito, do Estado e da Sanção), de Carl Theodor Welcker, o Estado de Direito, ápice da evolução estatal, associa-se ao Estado Moderno, ou “Estado da Razão⁵⁶”. Depois disso, o termo passa a carregar consigo, como regra, o significado de liberdade dos indivíduos frente ao Estado, traduzindo, de forma inigualável, o liberalismo alemão do século XIX⁵⁷.

Nessa quadra, Rodrigo Ramina de Lucca⁵⁸ aponta que “a segurança jurídica é um atributo e uma finalidade do Estado de Direito”. Para o autor, o “Estado de Direito é o Estado em que se assegura a segurança jurídica, embora com ela não se confunda”.

Rafael Valim chega a afirmar que “há uma notória fundamentação recíproca entre o princípio da segurança jurídica e o Estado de Direito, sendo aquele elemento indispensável deste, ao mesmo tempo em que este é condição necessária daquele”⁵⁹.

Disso decorrem duas consequências imediatas e de grande relevância. A primeira, de que a segurança jurídica é incompatível com o arbítrio estatal, pois parte do pressuposto de que existe uma ordem jurídica estável, previsível e homogênea, impedindo intromissões inesperadas no patrimônio jurídico do indivíduo e impondo ao Estado o dever de efetivar os direitos do cidadão.

⁵⁴ Cf. HEUCHSLING, Luc. *Etat de Doit, Rechtsstaat, Rule of Law*. Paris: Dalloz, 2002, p. 36-37. CHEVALLIER, Jacques. *L'Etat de Droit*. 5. ed. Paris: Montchestien, 2010, p. 16.

⁵⁵ Ver. HEUCHSLING, Luc. *Etat de Doit, Rechtsstaat, Rule of Law*. Paris: Dalloz, 2002, p. 37.

⁵⁶ Cf. BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. Origen y cambio del concepto de Estado de Derecho, In: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta, 2000, p. 18-19. FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As origens do Estado de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, n. 168. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987, p. 11.

⁵⁷ Cf. HEUCHSLING, Luc. *Etat de Doit, Rechtsstaat, Rule of Law. Rule of Law*. Paris: Dalloz, 2002, p. 38 e ss. ZABREBELSY, Gustavo. *Il Diritto Mite*. Torino: Einaudi, 2010, p. 20.

⁵⁸ LUCCA, Rodrigo Ramina de. *O Dever de Motivação das Decisões Judiciais*. p. 61-62.

⁵⁹ VALIM, Rafael Ramires Araujo. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 29.

Em segundo lugar, a segurança jurídica situa os indivíduos no tempo e no espaço, atribuindo-lhes condições de confiar no Estado e nos demais indivíduos, dando-lhes a certeza de que situações jurídicas consolidadas não serão mais alteradas e de que determinados fatos jurídicos desencadearão determinadas consequências jurídicas.

Por tal razão os Professores, Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁶⁰ entendem a segurança jurídica como emanção do próprio Estado de Direito⁶¹. J. J. Gomes Canotilho⁶², em igual sentido, assevera que:

o homem necessita de *segurança* para conduzir, planificar e conformar autónoma e responsabilmente sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da *segurança jurídica* e da *protecção da confiança* como elementos constitutivos do Estado de direito. (Grifos no original).

Demais disso, o autor português aponta as dimensões⁶³ objetiva (estabilidade e previsibilidade do direito) e subjetiva (a confiança produzida pelo direito em seus destinatários) da segurança jurídica, nos seguintes termos:

Estes dois princípios – segurança jurídica e protecção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a **segurança jurídica** está conexas com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientações e realização do direito – enquanto **protecção da confiança** se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos de poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigidos perante *qualquer acto de qualquer poder* – legislativo, executivo e judicial.

⁶⁰ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva: 2013. p. 352.

⁶¹ Humberto Ávila considera a segurança jurídica um subprincípio do Estado de Direito, mas observa que, em relação a outros princípios (e até mesmo outras regras) funcionaria como sobreprincípio, razão pela qual utiliza a denominação mais abrangente de princípio. ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 633-639.

⁶² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 257.

⁶³ Filia-se, aqui, à compreensão de que a protecção à confiança é um aspecto ou dimensão da própria segurança jurídica. Cf. NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 120. ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 633-639.

Ademais, para os Professores Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco⁶⁴ o princípio da proteção da confiança (viés da segurança jurídica):

inspira a impossibilidade, que não está escrita, de a Administração romper, súbita e caprichosamente, com uma situação há muito consolidada, que se estabelecera a partir de estímulos do Estado, inspirando investimentos e comprometimento de recursos do particular.

Tanto é assim que a segurança jurídica se mostra fundamental aos Estados liberais-capitalistas, pois, somente em ambiente de segurança é que os negócios podem efetivamente prosperar⁶⁵.

Postas essas considerações, resta clara a importância do instituto tanto para o direito, quanto para outras áreas do conhecimento como a sociologia e a economia, dado seus impactos nas relações sociais e mercadológicas travadas sob a égide do Direito.

2.3. *O direito administrativo do medo e a base empírica da Lei nº 13.655/2018*

Além de sua base jurídica abordada nas subseções anteriores, o projeto se inspira, ainda, em estudos e pesquisas empíricas desenvolvidas na Sociedade Brasileira de Direito Público – SBDP, na FGV Direito SP e na Faculdade de Direito da USP.

Com base em amplo diagnóstico e em reflexões suscitadas por esses trabalhos, os Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, redigiram o projeto nº 349/2015, encampado pelo Senador Anastásia.

A motivação da proposta, segundo o Senador era o de “consolidar e melhorar as regulações e controles públicos existentes e, ao mesmo tempo, proteger as pessoas, organizações e servidores contra *incertezas, riscos e custos injustos*”⁶⁶.

Parte desses *riscos e incertezas* foram levantados nas pesquisas mencionadas,

⁶⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 112.

⁶⁵ A economia capitalista necessita de *segurança jurídica* e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as frequentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 109.

⁶⁶ MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Bockmann. Uma lei para o Estado de Direito Contemporâneo. In: *Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015.

valendo remissão à fala de Juliana Bonacorsi de Palma⁶⁷, que as sintetizou com brilhantismo:

Na pesquisa “Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF”⁶⁸, DANIEL WANG demonstra empiricamente a superficialidade argumentativa em decisões judiciais envolvendo direitos sociais, pois os julgadores praticamente não se atentam à escassez de recursos e aos custos do direito. A falta de diretrizes sobre o cabimento do controle judicial das decisões do CADE foi constatada empiricamente na pesquisa coletiva “Revisão Judicial das Decisões do CADE”⁶⁹. O problema de o controlador assumir a competência administrativa e de fato a exercer, sem esboçar grandes preocupações com as consequências de seus atos, foi bem endereçado por EDUARDO JORDÃO, em estudo sobre a dinâmica de intervenção do TCU em editais de licitação não publicados⁷⁰. ANDRÉ ROSILHO e LARISSA SANTIAGO GEBRIM demonstram empiricamente como as decisões do TCU sobre a validade do regime licitatório próprio da Petrobras decorre antes de predileções jurídicas que de hermenêutica jurídica, dada a preferência do Tribunal pelo regime da Lei 8.666/93 a despeito de o STF sucessivamente ter afirmado a constitucionalidade de a Petrobras dispor de regras específicas para contratar⁷¹.

Por outro lado, os *custos* da insegurança jurídica podem ser vistos em estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação⁷², no qual se demonstrou que o setor público paga, em média, 17% a mais em suas contratações que o setor privado.

A pesquisa realizada pelo IBPT analisou mais de três milhões de notas fiscais da compra de produtos e mercadorias, emitidas entre os anos de 2012 e 2014 (obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527/2011), comparando os mesmos produtos fornecidos ao Poder Público e ao mercado privado, o que resultou na apuração do sobrepreço médio de 17% nas entidades públicas.

Para chegar a esse percentual, o Instituto analisou os custos de 20 milhões de

⁶⁷ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

⁶⁸ WANG, Daniel. *Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF*. Monografia apresentada à EFp na SBDP em 2006. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/80_Daniel%20Wang.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020. O trabalho posteriormente foi publicado na REVISTA DIREITO GV (vol. 8, jul./dez. 2008).

⁶⁹ ALMEIDA, Fabricio Antonio Cardim de. *Revisão Judicial das Decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)*. Belo Horizonte: Fórum/SBDP, 2010.

⁷⁰ JORDÃO, Eduardo. A Intervenção do TCU sobre Editais de Licitação Não Publicados – controlador ou administrador? in *Revista Brasileira de Direito Público*, vol. 47. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2014.

⁷¹ ROSILHO, André; GERBIM, Larissa Santiago. Política de Contratações Públicas da Petrobras: o que pensam o STF e o TCU? in *Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte: Fórum, v. 50, abr./jun., 2015.

⁷² BRASIL. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Órgãos públicos gastam em média 17% mais do que setor privado. *Revista Governança Tributária*. São Paulo, ed. 5. out/2015, p. 32. Disponível em: <https://view.publitas.com/ibpt/revista-governanca-tributaria-2015/page/1>. Acesso em: 16 jun. 2020.

contas (basicamente, por meio de notas fiscais) dos governos municipais, estaduais e federal, disponíveis no Portal da Transparência.

Os produtos com maior sobrepreço médio, segundo a pesquisa, foram livros, revistas e publicações (22%), além de materiais elétricos e material de informática e impressão (ambos com 21%). Das esferas analisadas, 68,03% das notas emitidas vieram dos órgãos federais, 21,7%, estaduais e 10,27% dos municipais.

Segundo Ivan Silveira da Costa, vice-presidente para Assuntos Institucionais e de Alianças do Observatório Social do Brasil (OSB)⁷³:

Essa variação constatada pode decorrer tanto do superfaturamento nos preços praticados em conluio com uma pequena parcela do empresariado, quanto de uma estratégia empresarial defensiva decorrente da demora na liberação do devido pagamento pelo Poder Público.

Francisco Augusto Zardo Guedes⁷⁴ (informação verbal⁷⁵), nesse sentido, avalia que tal sobrepreço tem relação com os riscos que o setor privado enfrenta ao contratar com o Poder Público, que acabam por serem precificados.

Explica que a possibilidade de anulação das licitações, revogação dos certames, suspensão de pagamentos, a morosidade no processo de empenho, liquidação e pagamento, dentre outros fatores de risco e insegurança, acabam incluídos no preço final ofertado à administração.

Além desses aspectos, foi de intensa preocupação do projeto incrementar a eficiência na gestão pública.

É que, como avalia o Procurador do Estado de São Paulo, Lucas de Faria Rodrigues⁷⁶:

(...) inovar no Brasil para gestores públicos não é apenas difícil, é também extremamente perigoso e desafiador, diante de modelos jurídicos inflexíveis e da insegurança jurídica instaurada muitas vezes por aqueles que detêm poder de controle — o que torna essa tarefa um

⁷³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Órgãos públicos gastam em média 17% mais do que setor privado. *Revista Governança Tributária*. São Paulo, ed. 5. out/2015, p. 33. Disponível em: <https://view.publitas.com/ibpt/revista-governanca-tributaria-2015/page/1>. Acesso em: 16 jun. 2020.

⁷⁴ Advogado e Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR.

⁷⁵ Palestra proferida por Francisco Augusto Zardo Guedes na Escola Superior do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sobre o tema “alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro”, em 18 e 19 de junho de 2018. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/online-alteracoes-da-lindb-lei-de-introducao-as-normas-de-direito-brasileiro-curso-online/318562/area/59>. Acesso em: 27 mar. 2019.

⁷⁶ RODRIGUES, Lucas de Faria. *As confluências entre a nova Lindb e o marco regulatório da ciência e tecnologia*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/lucas-rodrigues-lindb-marco-regulatorio-ciencia-tecnologia>. Acesso em: 14 abr. 2019.

encargo para poucos e corajosos.

A fala do Advogado Público, traduz o que Fernando Vernalha Guimarães⁷⁷ intitula de “direito administrativo do medo”. Para o autor:

O administrador público vem, aos poucos, desistindo de decidir. Ele não quer mais correr riscos. Desde a edição da Constituição de 88, que inspirou um modelo de controle fortemente inibidor da liberdade e da autonomia do gestor público, assistimos a uma crescente ampliação e sofisticação do controle sobre as suas ações. Decidir sobre o dia a dia da Administração passou a atrair riscos jurídicos de toda a ordem, que podem chegar ao ponto da criminalização da conduta. Sob as garras de todo esse controle, o administrador desistiu de decidir. Viu seus riscos ampliados e, por um instinto de autoproteção, demarcou suas ações à sua “zona de conforto”. Com isso, instalou-se o que se poderia denominar de crise da ineficiência pelo controle: acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger. Tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos. E é compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. Como consequência inevitável da retração do administrador instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública.

Esse fenômeno também foi intitulado por Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas⁷⁸ de “apagão das canetas”, consistindo, justamente, na ausência de decisão do administrador em virtude do receio de responsabilização pessoal.

A expressão foi, ainda, retomada por Daniel Goldberg em artigo de opinião publicado na revista *exame*, sob o título “Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil”⁷⁹. Em seu texto o autor aborda o caso da pandemia e o ônus decisório enfrentando pelos gestores, diante de um cenário de mercado flutuante e decisões urgentes.

Retrata os inúmeros casos de corrupção noticiados nas últimas semanas (junho de 2020) envolvendo o combate à pandemia, apontando o horror que essa situação causa diante do sofrimento humano, com a morte de mais de 50 cinquenta mil pessoas pela Covid-19, à época.

⁷⁷ GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 27 maio 2019.

⁷⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 13.

⁷⁹ GOLDBERG, Daniel. *Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil*. Disponível em: <https://exame.com/exame-in/apagao-da-caneta-faz-vitimas-todos-os-dias-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2020.

Avalia, no entanto, que o administrador honesto, sem baliza de preços ocasionados pela flutuação do mercado na pandemia, se vê paralisado com medo de decidir, quando mais se precisa de decisões rápidas e eficientes.

Daniel apresenta que parte dessa desmotivação se dá pelo fato de que questões de diferente relevância são tratadas com o mesmo rigor sancionatório pelos órgãos de enfrentamento à corrupção. O autor não critica a persecução em si, que deve ser dura e combativa, mas as penas importas para casos de diferentes estaturas, ressaltando que as sanções penais, muitas vezes, acabam sendo menos rigorosas que as cíveis e administrativas.

Goldberg ilustra a questão por meio de uma analogia com a indústria da aviação na qual a tolerância ao erro deve ser mínima em qualquer caso, no entanto, para diferentes componentes, essa margem é variável, de acordo com a possibilidade de que os diferentes tipos de erros possam causar uma falha fatal.

Cita, assim, que um erro no mecanismo de piloto automáticos, por exemplo, tem uma probabilidade muito menor de causar uma falha mortal, dado que, nessa circunstância, o piloto assumiria o controle total da aeronave, de modo que sua tolerância é maior.

Caso diverso é o sistema *fly-by-wire* que liga a cabine do piloto às partes móveis do avião, incluindo o leme. Se o sistema de cabos elétricos entrar em pane haverá um acidente. Por isso, o nível de defeito nesse sistema não pode ser superior a uma falha a cada bilhão de horas de voo.

Defende assim, o mesmo tipo de modulação de tratamento para os casos de erro de diferente relevância, apontando que um mero equívoco é muito diferente de um evidente caso de corrupção como a contratação de produtos inexistentes ou de negociatas obscuras, valendo os parâmetros de dolo e erro grosseiro como limitadores das sanções aos agentes públicos, como forma de permitir essa modulação e distinção.

As falas do articulista esboçam com precisão o que intencionavam os Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto na realização do projeto que se tornou a Lei nº 13.655/2018, ao buscar um tratamento mais preciso e individualizado, de acordo com a necessidade imposta pelo caso concreto.

Isso tudo ilustra a base empírico-factual sobre a qual formuladas as disposições legislativas em estudo, de forma que o passo seguinte é se trazer o ponto de vista contrário às ideias até aqui defendidas.

2.4. *O déficit de legitimidade democrática e as críticas à lei 13.655/2018*

Pontuada a base teórica que fundamenta a edição da Lei 13.655/2018, cabe apresentar seu contraponto argumentativo.

Nesse sentido, a análise que se fará, se restringirá ao conteúdo das críticas à época, ao projeto de lei nº 7.448/2017 da Câmara dos Deputados (já após deixar o Senado), avaliando os argumentos gerais a ele dirigido, tendo em vista que os argumentos específicos serão tratados na seção seguinte, dedicada à análise de seus articulados.

Diante dessas premissas, os argumentos tecidos pelos órgãos de controle, pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, congregam as seguintes premissas: a) a existência de um *déficit* de legitimidade democrática na aprovação da Lei nº 13.655/2018, que contou com uma rápida tramitação legislativa, sem participação dos órgãos de controle, Judiciário e Ministério Público; b) a desnecessidade da norma tendo em vista que diversas de suas prescrições já se encontravam plasmadas em outros diplomas normativos; c) a improcedência do argumento de que seria o controle a causa da ineficiência administrativa; e, d) a previsão na norma de diversos conceitos abstratos, capazes de trazer mais insegurança jurídica do que refreá-la.

Pois bem.

Em relação ao primeiro ponto, desde o início, as manifestações contrárias à proposta legislativa apontaram a rápida tramitação da medida legislativa e a ausência de participação dos órgãos de controle no processo de discussão da norma.

Nesse sentido, Odilon Cavallari de Oliveira⁸⁰, Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União, avalia que embora os autores da proposta afirmem que “ao longo dos 4 anos em que tramitou pelo Congresso Nacional, o PL nº 7.448/2017 recebeu amplo apoio de economistas, juristas, administradores públicos e formadores de opinião dos mais variados matizes”⁸¹, os órgãos de controle (assim como os vários ramos do Ministério Público e o Poder Judiciário), *não foram chamados a participar de nenhum desses debates, nem antes de sua chegada ao Congresso Nacional nem após*.

O Consultor Jurídico assinalou que, no âmbito do Senado Federal, houve apenas uma audiência pública, que contou com a participação de dois representantes do Poder

⁸⁰ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 25.

⁸¹ SUNDFELD, Carlos Ari; et. al. *Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017*. Disponível em: <http://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/04/Parecer-Resposta-TCU.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

Executivo e um dos municípios; e que na Câmara dos Deputados, a sua tramitação seguiu uma toada mais grave ainda, pois não houve sequer uma única audiência, tendo o citado projeto sido aprovado somente nas Comissões, em caráter conclusivo.

Odilon relembra que em decorrência dessa rápida condução, apenas pelas Comissões da Câmara de Deputados, sem a realização de qualquer audiência, especialmente com os órgãos de controle, e, dada a relevância da matéria para a sociedade brasileira, a Deputada Érika Kokay interpôs recurso ao Plenário, com o objetivo de permitir a realização de discussões sobre a proposta legislativa.

Pontuou, contudo, que o Plenário aprovou Requerimento de iniciativa coletiva de retirada do recurso do Plenário, o que provocou, por consequência, a remessa do PL nº 7.448/2017 para a Presidência da República, para fins de sanção ou veto.

A mesma narrativa é apontada pelo Professor Edilson Vitorelli⁸² que aponta “reprovável *déficit* democrático” do projeto, que, em sua leitura, merece sempre ser lembrado, em que pese a sanção presidencial.

Francisco Augusto Zardo Guedes (informação verbal⁸³), no entanto, aponta que essa baixa legitimidade democrática, em verdade, não é uma especialidade da Lei nº 13.655/2018, sendo comum em nosso legislativo, o qual, raras vezes, promove um debate ampliado e aberto à sociedade na tramitação das propostas que aprecia.

Ressaltou, ainda, que apesar da manifestação posterior contrária ao projeto, o próprio CNMP em mensagem pretérita teria emitido manifestação favorável ao projeto de lei.

Não obstante os questionamentos sobre a tramitação apressada da proposta de lei, fato é que o rito necessário foi cumprido, tendo sido a norma aprovada e sancionada de acordo com o processo legislativo pertinente, de modo que a crítica, embora pertinente, se esvai em seu próprio discurso.

Há que se consignar, no entanto, por coerência discursiva, que, na linha do que defende o próprio artigo 29, incluído à LINDB pela Lei nº 13.655/2018, a abertura da

⁸² VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/40903200/A_Lei_de_Introdução_às_Normas_do_Direito_Brasileiro_e_a_amp_liação_dos_parâmetros_de_controle_dos_atos_administrativos_discricionários_o_Direito_na_era_do_consequencialismo. Acesso em: 12 jun. 2020.

⁸³ Palestra proferida por Francisco Augusto Zardo Guedes na Escola Superior do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, sobre o tema “alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro”, em 18 e 19 de junho de 2018. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/online-alteracoes-da-lindb-lei-de-introducao-as-normas-de-direito-brasileiro-curso-online/318562/area/59>. Acesso em: 27 mar. 2019.

proposta ao debate deveria ter sido estimulada, num modelo aberto e dialógico de gestão e governança, o que não ocorreu, muito embora não tenha havido vício sustentável quanto à sua validade.

O segundo argumento desfavorável à norma expõe que diversas prescrições nela inseridas são desnecessárias. Cita como exemplo o artigo 21, a determinar que “a decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas”.

Nesse diapasão, assinala a manifestação do TCU⁸⁴, que o artigo 59 da Lei nº 8.666/93, já prevê as consequências do desfazimento contratual.

Aponta, ainda, que os deveres de motivação das decisões também são expressos no Código de Processo Civil e na Lei do Processo Administrativo Federal, sendo que diversas disposições da então proposta normativa já eram observadas, na prática, pelo Tribunal de Contas da União⁸⁵.

Há que se discordar do argumento, no entanto, eis que a norma, de fato, supre uma lacuna existente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942), concebida em uma concepção privatista da sociedade e do Direito, conforme exposto na subseção 2.1.

A inovação teve sua importância senão para consolidar em um único instrumento de sobredireito (*lex legum*) as disposições aplicáveis ao ramo do Direito Público, para impor a observância de certos critérios no modo de decidir das esferas controladora, judicial e administrativa, garantindo certa estabilidade em suas posições, não mais fruto da observância facultativa e indireta a outras normas.

Contudo, vale lembrar que grande parte das previsões inseridas na LINDB são imputadas, também, à Administração (esfera administrativa), especialmente aquelas relativas ao ônus argumentativo-decisório, o qual confere certo grau de legitimidade (pelo discurso argumentativo) à construção de decisões para os desafios da gestão pública.

⁸⁴ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 53.

⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer Jurídico da Consultoria do TCU*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20163027FE7A03E90&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

É este, inclusive, o foco do artigo confeccionado pelo Professor Edilson Vitorelli⁸⁶ avaliando que a Lei 13.655/2018 aprofundou a necessidade de fundamentação das decisões tomadas pelos gestores.

Quanto à terceira premissa, o Tribunal de Contas da União relata que não são os órgão de controle, o Ministério Público e o Poder Judiciário os responsáveis pela insegurança jurídica e ineficiência administrativa.

Nesse sentido, argumenta Odilon Cavallari de Oliveira, Consultor Jurídico do TCU⁸⁷ que as pesquisas empíricas que fundamentaram o projeto, em verdade, são “análises pontuais e subjetivas sobre decisões do STF, do CADE e do TCU, nas quais os autores apenas externaram as suas divergências em relação às decisões tomadas por esses órgãos”⁸⁸.

Assinala, ainda, que:

não houve um único diagnóstico, extraído de pesquisas empíricas que tenha demonstrado de modo consistente que a causa dessa insegurança jurídica ou da ineficiência (paralisia da Administração Pública e “apagão das canetas”) seja, de algum modo, a atuação dos Tribunais de Contas, do Ministério Público ou do Poder Judiciário.

O que houve foi apenas a análise pontual e subjetiva de algumas decisões do STF, do CADE e do TCU, o que é absolutamente insuficiente para respaldar as premissas adotadas pelos autores da Lei nº 13.655/2018, por dois motivos: primeiro, ainda que ficasse demonstrado o desacerto das decisões do STF, do CADE e do TCU, o que, eventualmente pode ocorrer, em face da inevitável falibilidade da justiça humana, não haveria como se extrair, apenas com base nessa análise, as premissas que foram adotadas, sob pena de se incorrer em infundada generalização; segundo, a análise realizada revela apenas a

⁸⁶ VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/40903200/A_Lei_de_Introdução_às_Normas_do_Direito_Brasileiro_e_a_ ampliação_dos_parâmetros_de_controle_dos_atos_administrativos_discricionários_o_Direito_na_era_do_consequencialismo. Acesso em: 12 jun. 2020.

⁸⁷ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32. Ressalte-se que o capítulo aqui referido guarda extrema correlação com o Parecer Preliminar e o Parecer Jurídico emitidos pelo autor, no exercício da função de Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União, de modo que em algumas oportunidades, fez-se remissão ao artigo, ao invés dos pareceres, que, atualmente, não se encontram mais disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal de Contas da União. No entanto, ainda podem ser consultados em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf> e <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁸⁸ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32.

divergência e o inconformismo dos autores em relação às decisões desses órgãos.

Portanto, conforme afirmamos anteriormente, as premissas adotadas pelos autores da Lei nº 13.655/2018 e respectivas causas não decorrem de pesquisas empíricas, mas, sim, de uma visão subjetiva e particularizada da realidade⁸⁹.

Odilon⁹⁰ reforça o argumento fazendo referência ao filósofo inglês Francis Bacon que pontua ser a tendência do pesquisador interpretar os resultados da pesquisa, quaisquer que sejam eles, de modo a confirmar a sua teoria; e a Karl Popper (filósofo austríaco), segundo o qual a solução ao problema apontado Bacon, seria submeter a teoria a testes rigorosos e aceitar os seus resultados, especialmente quando eles refutam a teoria do pesquisador.

Aponta⁹¹, em citação a Karl Popper que submeter a teoria empírica ao critério de falsificabilidade (critério de refutabilidade ou critério de testabilidade - isto é, de dizer o modo como sua teoria pode ser refutada ou falseada) é a única forma a partir da qual o pesquisador terá condições de afirmar que a sua teoria tem as características de uma teoria empírica.

E acrescenta⁹² que somente se os testes da teoria forem realmente rigorosos, ou seja, resultarem de tentativas sérias de refutar a teoria, de tentar encontrar falhas, somente nesses casos, as observações e experiências podem ser aceitas como apoio a essa teoria.

Para contra-argumentar a ideia de que o controle causa insegurança e ineficiência, Odilon⁹³ faz referência às conclusões apresentadas pelo TCU no Relatório de Políticas e Programas de Governo (RePP), aprovado por meio do Acórdão nº 2.127/2017 – Plenário⁹⁴, e enviado ao Congresso Nacional para subsidiar a discussão do Projeto de Lei Orçamentária Anual.

O citado Relatório constatou que há fortes *déficits* institucionais de governança e de gestão da Administração Pública Federal que produzem ineficiências generalizadas no gasto público federal, tais como: a) ausência de plano de longo prazo; b) fragilidades do Plano Plurianual (PPA); c) ausência generalizada de planos estratégicos institucionais;

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32.

⁹² Idem, p. 33.

⁹³ Ibidem.

⁹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. *Acórdão n. 2.127/2017*. Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa. Julgado em 27.09.2017. DOU de 06.10.2017.

d) falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais e setoriais; e) impropriedades na Governança Orçamentária do país que comprometem a alocação efetiva e eficiente do gasto público; f) ineficiência dos mecanismos de monitoramento e avaliação governamental e de gestão de riscos.

Pontuou⁹⁵, ainda o Acórdão nº 588/2018⁹⁶ – Plenário, que apreciou auditoria realizada em 581 órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com o objetivo de obter e sistematizar informações sobre a situação da governança pública e da gestão nas áreas de tecnologia da informação (TI), contratações, pessoal e de resultados finalísticos.

A auditoria utilizou-se do método de autoavaliação para que os próprios gestores das 581 organizações federais selecionadas, dentre elas autarquias, bancos, conselhos profissionais, estatais, fundações, fundos, instituições de ensino, ministérios, tribunais, e outras, respondessem a quesitos formulados, dos quais, 488 apresentaram respostas válidas.

A pesquisa revelou que 58% das organizações estão em estágio de capacidade inicial em governança e gestão, 39% em estágio intermediário e apenas 3% em estágio aprimorado. Isso implica dizer que, segundo a ótica dos próprios gestores, apenas 14 organizações possuem bons resultados em todas as dimensões da avaliação (Governança Corporativa, de Pessoas, de Contratações, de TI e de Resultados).

Situação semelhante foi diagnosticada pela Confederação Nacional da Indústria – CNI – em publicação denominada “Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias”⁹⁷, referente a pesquisa empírica conduzida por Bent Flyvbjerg, no ano de 2009, e publicada pela Oxford Review of Economic Policy, com o título “Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it”⁹⁸, em que foi analisada uma amostra internacional de projetos de infraestrutura que envolveu 258 projetos, em 25 países, na área de infraestrutura de transportes.

⁹⁵ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 34.

⁹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. *Acórdão n. 588/2018*. Rel. Min. Bruno Dantas. Julgado em 21.03.2018. DOU de 11.04.2018.

⁹⁷ BRASIL. Confederação Nacional da Indústria. *Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias*. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/05/11/6613/10.Infraestrutura-ocustodoatrasoeasreformasnecessariasv3.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁹⁸ FLYVBJERG, Bent. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 25, n. 3, 2009, p. 344–367. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Referido estudo identificou diversos problemas de eficiência muito comuns à grande maioria dos países pesquisados, a saber: i) a Falta de qualificação técnica e experiência das equipes envolvidas nos projetos; ii) o Viés otimista na fixação de prazos decorrente da desconsideração de dados da realidade; e iii) o Viés político, do qual decorre a ausência de projetos ou a apresentação de projetos inconsistentes.

Segundo destaca Odilon⁹⁹:

Na avaliação da Confederação Nacional da Indústria esses problemas são mais acentuados na realidade brasileira, marcada pela ausência de planejamento ou por planejamentos precários e projetos inconsistentes. Curiosamente, porém, a Confederação Nacional da Indústria, que é uma entidade representativa do empresariado nacional do setor industrial, nas suas propostas de melhorias do setor de infraestrutura, no que toca à atuação governamental não sustentou qualquer restrição à atuação do TCU nem propôs o afrouxamento das regras de responsabilização. Ao contrário, defendeu que para grandes projetos deveria haver auditoria prévia daquela Corte de Contas.

O Consultor do TCU lembrou ainda dos casos de sucesso do Tribunal de Contas da União, a exemplo do desbaratamento de esquemas de corrupção na Petrobras e asseverou que desde 2008 o Tribunal já havia apontado indícios de fraudes na empresa pública.

Assinalou que em 2009 recomendou ao Congresso Nacional a paralisação das obras da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e da Refinaria Presidente Getúlio Vargas, a Repar, no Paraná. Mas, embora o Congresso tenha acolhido essa recomendação na Lei Orçamentária, essa matéria foi vetada pelo então Presidente da República sob o argumento de que havia apenas um desentendimento técnico entre TCU e Petrobras.

Destacou que, com a continuação das obras, a Abreu e Lima causou prejuízos de 18 bilhões de dólares aos cofres da petroleira, devido à inviabilidade econômica do empreendimento. Prejuízos que foram acumulados também na Repar e no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, o Comperj, todos apontados nos relatórios do TCU que ajudaram na fundamentação das investigações da Lava Jato.

Finalizou o Consultor pontuando que não há dúvida de que os órgãos de controle evitam que o agente público e a iniciativa privada se acomodem em uma zona de conforto e que isso não deve ser entendido como algo ruim. Avalia que certa dose de preocupação

⁹⁹ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 36.

de todos com o acerto de seus atos revela nada mais do que a deferência esperada de todos para com os valores maiores estampados na nossa Constituição Federal. Dessa circunstância, no entanto, “não nos parece acertado concluir que os órgãos de controle são os responsáveis pela insegurança jurídica, ineficiência e paralisia da Administração Pública”¹⁰⁰, arremata.

Em avaliação aos argumentos elencados, assiste razão à manifestação do Consultor Jurídico do Tribunal de Contas da União de que não é o controle que, de modo direto, acarreta a ineficiência administrativa, mas sim a falta de planejamento, gestão e governança no setor público.

Numa análise relativa aos diversos níveis federativos é fácil perceber que bons gestores, com formação adequada às responsabilidades que têm de enfrentar, estão presentes, em sua maioria, em cidade maiores, onde os níveis dos serviços ofertados são capazes de atrair bons profissionais.

O mesmo não ocorre com frequência fora dos grandes centros urbanos.

Nas cidades menores, não é raro se perceber que grande parte das políticas públicas implementadas decorrem da renovação de práticas passadas, sob outra roupagem ou designação, ou se fundamentam, exclusivamente, num método de tentativa-e-erro.

O planejamento em políticas públicas é, constantemente, negligenciado, e não se constrói conhecimento para o futuro, estando cada mandato ou legislatura, especialmente no âmbito municipal, ensimesmada em seu período de duração. É o que aponta a Procuradora do Ministério Público de Contas Élide Graziane Pinto¹⁰¹, em mais um brilhante estudo sobre a implementação de políticas públicas no Brasil.

Em seu ensaio, a autora aborda o baixo nível de aderência dos gestores ao planejamento, cuja elaboração a Constituição lhes incube. Ela apresenta a dificuldade que muitos administradores enfrentam na construção de metodologias para a implementação e avaliação das políticas públicas¹⁰². Em seus termos:

¹⁰⁰ OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 32.

¹⁰¹ PINTO, Élide Graziane. Ciclo das Políticas Públicas e Legitimidade Compartilhada das Escolhas. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018*, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 105-134.

¹⁰² Ver nesse sentido: MOREIRA FILHO, Getúlio Velasco. *A concretização do direito fundamental à educação: uma avaliação das políticas públicas em educação fundamental nos municípios mato-grossenses*. Dissertação de Mestrado. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2559>. Acesso em: 20 jun. 2020. No trabalho, o objetivo do autor foi construir um indicador de eficiência das políticas públicas educacionais de fácil

Nosso *déficit* consiste na falta de diagnóstico tópico dos problemas, para cujo enfrentamento as respostas sejam refletidas e debatidas socialmente na forma das leis do ciclo orçamentário.

Todavia, ausentamo-nos de compreender o que é necessário fazer e delegamos às vinculações *ex ante*, aos controles formais, ao arranjo federativo que padroniza nacionalmente soluções a pretexto de reduzir a complexidade, como se tais caminhos nos conduzissem automaticamente ao campo do gasto de qualidade.

Há muita ingenuidade e um tanto de inércia preguiçosa nessa nossa forma cultural de agir: soluções normativas universais, abstratas e apriorísticas, se aplicadas sem o devido cuidado da sua contextualização e reflexão sobre os cidadãos afetados, produzem resultados injustos e, paradoxalmente, inefetivos.

Este é o estágio atual do debate sobre o controle da qualidade do gasto público no país: *déficit* de planejamento suficiente, que, por seu turno, implica execução desidiosa de regras padronizadas, cujo controle formal encerra esse ciclo pobre de reflexão sobre onde queremos chegar.

(...)

Desse modo e apenas para fins de paroxismo analítico, o cenário pode ser reduzido à grosseira simplificação, segundo a qual a gestão pública brasileira atende aos controles formais como se fora o bastante e oferta à sociedade um manejo de soluções fundadas na metodologia primária da tentativa-e-erro.

Sem incorporação de aprendizagem e sem continuidade dos serviços públicos, vivemos – a cada mudança de mandatário eleitoral – esforços caudalosos de começar o que já estava em curso, porque não sabemos fazer correções intermediárias e aprimorar planos que alcancem mais de um mandato eletivo.

Precisamos adotar estratégias de comparação de indicadores dentro e fora do país, atrair lições de sistemas bem-sucedidos para replicá-las na medida do possível, bem como depurar práticas de gestão reconhecidamente ineptas. Aprender corrigindo, comparando, enfim, buscando melhor compreender, para só, então, propor soluções mais densas e, por óbvio, mais atentas à realidade em que serão aplicadas.

Ora, tentar e errar sucessivas vezes, trafegando de um extremo a outro no trato do interesse público e no manejo de recursos sabidamente escassos não é uma questão com a qual possamos nos acomodar. A coerência e a responsabilidade temporalmente estendidas das políticas públicas reclamam de nós, ao menos, maior apreço pelo caráter autovinculante do planejamento, pela execução aderente ao planejado e pelo controle reflexivo de como superar os erros, para neles não voltarmos a incorrer.

Gasto público de qualidade, sob esse prisma de análise, significa gasto bem planejado, cuja execução se revele aderente às estimativas de custo e resultado, sem prejuízo da obediência aos demais filtros de conformidade com o ordenamento. Dito de forma ainda mais direta, gasto adequado é aquele que é resolutivo em face do problema que lhe justificou a realização. Mas para sabê-lo resolutivo, o próprio problema há de estar bem delineado e suas rotas de enfrentamento deverão ter

compreensão a toda a população. No curso do estudo foram avaliadas eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas educacionais de forma a trazer luz sobre o tema, incentivando o controle social.

sido intensamente analisadas, sob pena de voltarmos ao ciclo vicioso de não termos clareza sobre o que fazer para não repetirmos os erros do passado. (Sem grifos no original).

Essa dificuldade em adotar metodologias apropriadas para os problemas diagnosticados, de forma planejada, mediante o estabelecimento de metas e ações concretas, com a construção e consolidação de conhecimento para o futuro, é um problema que assola a maioria das gestões, constituindo o maior percalço enfrentado na eficiência da Administração Pública.

De outro lado, não se ignora que o controle desmedido afasta o bom gestor, mas não o aventureiro, de modo que a afirmação dos autores do projeto que resultou na Lei 13.655/2018 também apresenta certo grau de aderência à realidade brasileira.

No entanto, na arena de debates sobre o projeto, mais se viu uma tentativa de procurar pelo culpado dos problemas administrativos, do que tentar entendê-los na complexidade que detêm, tornando inócuo e circular a discussão travada.

Se, de um lado, há necessidade de que a fixação das penas tenha aderência à materialidade, relevância e grau de culpabilidade dos gestores, também a construção de soluções à baixa capacidade dos agentes públicos de elaborar, implementar e monitorar os resultados das políticas públicas que estão incumbidos é latente, e deixou de ser objeto da Lei 13.655/2018, que, segundo sua ementa, cumpriria a finalidade de conferir segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público¹⁰³.

Conquanto parte do problema tenha encontrado na Lei nº 13.655/2018 uma alternativa, o *déficit* de planejamento e de execução das políticas públicas foi negligenciado.

É passada a hora de que soluções aos problemas mais complexos da sociedade sejam enfrentados a partir de diagnósticos, levantamentos, estudos de casos, construção de indicadores, comparação com casos de sucessos e outras técnicas que permitam viabilizar um planejamento sério e prospectivo, vocacionado para atingimento de metas sérias e predeterminadas.

Essa aderência à ciência e ao planejamento, às consequências decisórias, inclusive, deve ser buscada pelo Poder Legislativo, em que essa espécie de atuação

¹⁰³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 05 jun. 2018.

(mormente em relação à medição do impacto de suas deliberações) é praticamente inexistente, sendo tomadas medidas com grande impacto sem qualquer avaliação séria.

Assim, o argumento dos órgãos de controle parece bastante razoável, muito embora a atuação dessas Instituições não se revele extreme de erros e desacerto, como, mais de uma vez, pontuaram os estudos mencionados na seção 2.2, valendo, nesse sentido, o esforço da Lei nº 13.655/2018 em apresentar soluções a essa questão, não obstante, encare, apenas a parcialidade das variáveis que implicam na ineficiência administrativa.

Outro argumento contrário ao projeto de lei nº 7.448/2017, foi o de que este apresentava conceitos demasiadamente amplos e abstratos, como “erro grosseiro”, “orientações gerais”, “atos públicos de caráter geral”, “jurisprudência administrativa majoritária”, “prática administrativa reiterada”, “obstáculos e dificuldades reais”, além de outras expressões abertas e lacunosas, “propensas a subjetivismos e, portanto, passíveis de levar os processos de responsabilização por caminhos insondáveis”¹⁰⁴.

Em relação a esse aspecto, os argumentos dos órgãos de controle¹⁰⁵ é legítimo, na medida em que a abertura semântica contradiz o próprio espírito da norma editada. Contudo, como se pontuou outrora, a previsão de textos de estrutura mais aberta decorre, como no caso concreto, da complexidade da matéria tratada, de modo que uma atuação restritiva e detalhadora comprometeria a eficácia da própria disciplina.

É salutar que não se restrinja de toda e qualquer interpretação os conceitos normativos, sob pena de desatualização e cristalização dessas previsões, pouco adaptável e mutável, salvo por uma nova alteração legislativa.

Por fim, como argumentos residuais, o Tribunal de Contas da União ainda aponta dificuldades relacionadas à exigência de o julgador considerar em sua decisão elementos que não constam dos autos do processo (obstáculos e dificuldades reais do gestor); a inversão do ônus da prova, ao exigir dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário que analisem todas as possíveis alternativas das medidas a serem adotadas; o tratamento idêntico a atores com distintas funções constitucionais (esferas administrativa,

¹⁰⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Oficio_NotaTecnica_130418_PGR00192069_2018.pdf . Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁰⁵ Também do Ministério Público e do Poder Judiciário.

controladora e judicial); o desprestígio à força normativa dos princípios; e a ênfase desproporcional às consequências práticas da decisão.

Todos esses argumentos, no entanto, constituem premissas levadas ao limite, como o fato de que seria impossível aos órgãos de controle avaliar todas as possibilidades existentes antes de tomar uma decisão; ou, ainda, que isso necessitaria trazer elementos externos aos autos, quando não é isso que lei exige.

Assim, basta a conformação da leitura dos dispositivos ao sistema legislativo já existente e ao próprio texto constitucional para que os argumentos caiam por terra, isso porque, os dispositivos criados, quando de sua aplicação, não podem ser levados ao extremo de se inviabilizar o controle, a administração e a judicatura.

Logo, deve ser conferida uma interpretação sistêmica e conforme à Constituição da República de 1988, limitando-se a aplicação das premissas às possibilidades fáticas, processuais e constitucionais, à luz do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, inclusive.

3. ANÁLISE DOS ARTICULADOS

Perpassadas as razões que motivaram a edição da Lei nº 13.655/2018, assim como as críticas gerais ao projeto que a antecedeu, resta adentrar à análise de seus articulados.

Em síntese, a disciplina jurídica retratada na Lei nº 13.655/2018, circunscreve-se aos seguintes assuntos: a) à vedação de utilização de valores jurídicos abstratos sem que se avaliem as consequências práticas da decisão, bem como a obrigação de se demonstrar na motivação a necessidade e adequação da medida (art. 20); b) ao imperativo de se indicar as consequências da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, apontando as condições para sua regularização, se for o caso (art. 21); c) ao estabelecimento de parâmetros na interpretação das normas de gestão pública, especialmente, os obstáculos e dificuldades reais do gestor (art. 22); d) à previsão de regime de transição ou modulação de efeitos na mudança de orientação pelo Poder Público (art. 23); e) a obrigação de que na revisão dos atos praticados pelos agentes públicos seja levada em conta a orientação vigente na época da prática do ato (art. 24); f) à possibilidade da Administração celebrar compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público (art. 26); g) à imposição de compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais/injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, em processos administrativos, controladores ou judiciais (art. 27); h) às regras para responsabilização dos agentes públicos (art. 28 – com partes do art. 22); i) à realização de consultas públicas por autoridade administrativa aos interessados na prática de atos normativos (art. 29); e, j) ao estímulo à utilização de instrumentos para aumentar a segurança jurídica (art. 30).

Isso posto, passa-se à análise dos novos dispositivos inseridos pela Lei nº 13.655/2015 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei nº 4.657/1942.

3.1. Artigo 20

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

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

O primeiro artigo inserido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro estampa a necessidade de que decisões baseadas em valores abstratos avaliem as consequências práticas que dela resultarão, o que se costumou intitular de consequencialismo decisório.

O consequencialismo decisório, em verdade, reflete um ônus argumentativo a todo aquele que decide de considerar a realidade que sobre a qual agirá sua decisão.

Trata-se de incorporar à decisão um olhar interdisciplinar que congregue aspectos sociais, econômicos, humanísticos e financeiros, tanto quanto possível. É de se ressaltar que a ninguém seria exigível a onisciência, de modo que a atividade cognitiva da autoridade decisória deverá se pautar nas consequências razoavelmente expectáveis da medida tomada.

É o que se reflete, por exemplo, no caso do direito penal, na teoria da causalidade adequada, para estabelecimento do nexos causal. Pela teoria, é considerada a causa do resultado apenas as condutas antecedentes reputadas razoavelmente aptas a causar o evento danoso, sob pena, por exemplo, num homicídio, de que até mesmo o fabricante da arma utilizada no crime fosse responsabilizado. Evita-se, assim, uma regressão infinita ao passado para estipular a cadeia de responsabilidade, extraindo-se as circunstâncias razoavelmente expectáveis e aptas a gerar determinada consequência, para o estabelecimento do nexos causal.

O surgimento do dispositivo, conforme apontam Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹⁰⁶, teve por fundamento as pesquisas empíricas referidas na seção 2.3, em que se observou uma ampliação do escopo decisório nas esferas controladora, administrativa e judicial, a partir de normas e valores abstratos como o “interesse público” e a “dignidade da pessoa humana”, sem aderência à realidade sobre a qual se interviria.

Essa avaliação das consequências das decisões públicas já é, há algum tempo, defendida por especialistas da Análise Econômica do Direito (AED) como Ronald

¹⁰⁶ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 21-42.

Coase¹⁰⁷, Milton Friedman¹⁰⁸, Gary Becker¹⁰⁹, Richard Posner¹¹⁰ (que foi o grande desenvolvedor dessas ideias na área jurídica, escrevendo o primeiro Manual de AED¹¹¹), Guido Calabresi¹¹² e Douglass North¹¹³, por exemplo.

Nas palavras de Ivo Gico Júnior¹¹⁴:

O direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências. A Análise Econômica do Direito, portanto, é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências. [...] o direito não possui uma teoria sobre o comportamento humano. É exatamente nesse sentido que a Análise Econômica do Direito – AED é mais útil ao direito, na medida em que oferece um instrumental teórico maduro que auxilia a compreensão dos fatos sociais e, principalmente, como os agentes sociais responderão a potenciais alterações em suas estruturas de incentivos.

É essa perspectiva consequencialista que o diploma busca inserir na realidade brasileira, diante de situações corriqueiras nas quais os impactos das decisões administrativas, controladoras e judiciais, não raras vezes, deixam de ser sopesados.

Os casos mais emblemáticos dessas situações são os bloqueios judiciais em contas do Estado em razão de liminares concedidas nas ações judiciais relativas às prestações de saúde. A experiência demonstrou que, além de fraudes em diversas

¹⁰⁷ O inglês Ronald Coase foi o idealizador do Teorema de Coase e, por isso, vencedor do prêmio Nobel de Economia em 1991. Em seu teorema, Coase (1960) avalia e explica razões da origem e do crescimento das firmas, bem como questões ligadas aos direitos de propriedade, externalidades, intervenção judiciária nos negócios e sobre custos de transação. COASE, Ronald. O problema do custo social. *Journal of law and economics*, 1960.

¹⁰⁸ Estudioso da escola de Chicago, criticava a regulação do mercado feita pelo Estado e defendia a liberdade da livre iniciativa. FRIEDMAN, Andrew. Beyond Cherry-picking: selection criteria for the use of foreign law in domestic constitutional jurisprudence. *Suffolk UL Rev.*, v. 44, p. 873, 2011.

¹⁰⁹ Pensador da escola de Chicago, de matizes liberais, crítico do excesso regulatório no mercado.

¹¹⁰ Um dos maiores nomes e expoentes da teoria da Análise Econômica do Direito na atualidade. Cf. POSNER, Richard A. *Reflections on judging*. Harvard University Press, 2013. POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. Wolters kluwer law & business, 2014.

¹¹¹ O livro citado foi intitulado “Economic analysis of law” (2014) e publicado originalmente em 1972. Posner aplicou, nesse manual, a teoria do *Law and Economics* aos direitos: concorrencial, da propriedade intelectual, dos contratos e do processo. Essa foi uma obra que institucionalizou o *Law and Economics* como matéria.

¹¹² Cf. CALABRESI, Guido; MELAMED, A. Douglas. *Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral*. 1972.

¹¹³ NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho*. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: três estrelas, 2018.

¹¹⁴ GICO JÚNIOR, Ivo T. *Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito*. EALR, V. 1, nº 1, p. 7-33, Jan-Jun, 2010.

situações¹¹⁵, os bloqueios, muitas vezes superiores aos valores que efetivamente se faziam necessários, acarretavam a canalização de recursos a casos particulares, em detrimento do interesse coletivo, desestruturando as ações de saúde já deficitárias que se dirigem a toda a sociedade.

Embora seja caso de difícil ponderação, no qual estão em jogo valores muito caros, como a vida, a saúde e a integridade física, identificou-se na atuação judicial um gargalo nas políticas públicas, desviando recursos de interesse geral para casos concretos, o que retroalimenta os problemas estruturais do Sistema Único de Saúde¹¹⁶.

O comando aqui estampado, como bem aponta o Professor Edilson Vitorelli¹¹⁷ não se dirige unicamente ao controle externo e judicial, mas, também, à própria atividade administrativa (esfera administrativa), reforçando a necessidade de fundamentação de toda e qualquer decisão adotada na gestão dos bens e interesses públicos.

Assim, se, de um lado, o controle necessita ponderar a consequência de suas decisões, o mesmo ocorrerá na adoção das escolhas públicas diuturnamente realizadas pela Administração.

Por sua vez, o parágrafo único do artigo 20 traz a premissa de que a motivação dos atos adotados nas três esferas (controladora, administrativa e judicial) demonstre, na invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, a proporcionalidade, necessidade e adequação das medidas adotadas, inclusive, em relação a alternativas mais viáveis.

O seguinte exemplo dado por Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹¹⁸ ilustra a aplicação do dispositivo:

Cogite-se da hipótese em que uma autoridade sanitária imponha a sanção administrativa de interdição de um estabelecimento, ao argumento de que o empresário não teria observado as “normas sanitárias”. Nessa hipótese, o dispositivo comentado e o seu parágrafo

¹¹⁵ BRASIL. Federação Nacional de Saúde Suplementar. *Fantástico revela fraude na saúde envolvendo médicos e empresas de próteses*. Disponível em: <http://fenasaude.org.br/noticias/fantastico-revela-fraude-na-saude-envolvendo-medicos-e-pmpresas-de-proteses.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.

¹¹⁶ TRAVASSOS, Denise Vieira; et. al. *Judicialização da Saúde: um estudo de caso de três tribunais brasileiros*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013001100031. Acesso em: 20 jun. 2020.

¹¹⁷ VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/40903200/A_Lei_de_Introdução_às_Normas_do_Direito_Brasileiro_e_a_amplicação_dos_parâmetros_de_controle_dos_atos_administrativos_discricionários_o_Direito_na_era_do_consequencialismo. Acesso em: 12 jun. 2020.

¹¹⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 42.

único impõe que o decisor: (i) especifique quais normas restaram violadas na situação concreta; (ii) demonstre se, considerando a violação em concreto, tal penalidade foi a mais adequada a tutelar o bem jurídico protegido (a ordem sanitária); (iii) comprove que se mostrou a menos intrusiva ao administrado, considerando que poderiam ter sido aplicadas penalidades mais brandas (como uma multa, ou uma advertência); e (iv) explicita se ela produzirá os menores efeitos sistêmicos, considerando uma análise de custo-benefício). Diante de todo o exposto, temos que o art. 20 se configura como um dispositivo que visa a estabilizar e a conferir exequibilidade às decisões do controlador. E, de outro bordo, estabelecer parâmetros a partir dos quais tais decisões poderão ser controladas.

Em igual sentido, Edilson Vitorelli¹¹⁹:

Se é verdade que o consequencialismo da LINDB é pluralista, é preciso delinear um guia prático para a atividade de motivação do administrador, a fim de que ele consiga se desincumbir desse complexo mister e, ao mesmo tempo, cumprir aquilo que a lei lhe exige. Embora a LINDB não deixe muitas pistas sobre como isso poderia ser feito, é possível sugerir que o administrador deveria levar em conta consequências práticas em termos, pelo menos:

- 1) Microconsequências: relativas às pessoas imediatamente destinatárias da decisão;
- 2) Macroconsequências: relativas ao grupo social que será impactado pela adoção da medida, sem ser dela destinatário. Isso inclui as pessoas que são excluídas da política pública e aquelas que arcam com os custos da sua implementação;
- 3) Distribuição temporal: consequências de curto, médio e longo prazo, na medida em que forem previsíveis, ou seja, que, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos”, como pontuou o art. 3º, §2º, do Decreto 9.830/2019;
- 4) Maximização do bem-estar à luz das alternativas: maneira pela qual o ato promove o bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com outros atos que poderiam ser praticados;
- 5) Representatividade: em que medida aquele ato é desejado pelo grupo social por ele afetado;
- 6) Distribuição social: repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados pela decisão, com especial atenção para os grupos vulneráveis;
- 7) Economicidade: ponderação acerca das consequências econômicas da adoção ou não adoção da decisão, em face das alternativas disponíveis e dos direitos materiais (sobretudo, aqueles que têm status constitucional) do grupo social afetado pelo ato, bem como do orçamento disponível para aplicação.

Essas sete esferas de consequências parecem compor um esquema compatível com uma interpretação da LINDB, à luz das disposições constitucionais. Um esquema, reconheça-se, razoavelmente complexo. No entanto, é preciso ponderar que essas questões são facilmente

¹¹⁹ VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/40903200/A_Lei_de_Introdução_às_Normas_do_Direito_Brasileiro_e_a_amp_liação_dos_parâmetros_de_controle_dos_atos_administrativos_discricionários_o_Direito_na_era_do_consequencialismo. Acesso em: 12 jun. 2020.

motiváveis e verificáveis na maioria dos atos administrativos. De modo geral, os critérios para a concretização de valores abstratos são claros, de modo que não trará maiores dificuldades de motivação. Imagine-se, por exemplo, a escolha em aplicar mais recursos em educação básica do que aqueles legalmente determinados. Seguindo o guia acima, temos:

1) Microconsequências: os alunos das escolas são beneficiados; 2) Macroconsequências: a sociedade é beneficiada pela melhoria dos indicadores educacionais e da qualificação dos indivíduos; 3) Distribuição temporal: no curto, médio e longo prazo, os investimentos em educação são benéficos para os indivíduos diretamente afetados e para a sociedade; 4) Maximização do bem-estar à luz das alternativas: a educação promove o bem-estar da sociedade, pela melhoria da sua qualificação, que traz ganhos de rendimento, de sociabilidade, de consciência política, de saúde, de redução da criminalidade. Não há boas alternativas para a produção desse resultado; 5) Representatividade: educação é uma das maiores demandas da sociedade brasileira; 6) Distribuição social: o investimento em educação pública beneficia, de modo direto, sobretudo os mais pobres; 7) Economicidade: o custo da educação é comparativamente baixo, em relação a outras políticas públicas.

Por fim, convém observar que, dando concretude a diversas disposições da Lei nº 13.655/2018, foi editado na Administração Pública Federal o Decreto nº 9.830/2019¹²⁰.

No caso particular, o capítulo II do referido decreto dirige-se com precisão à motivação das decisões administrativas, dispondo que a deliberação será motivada com a contextualização dos fatos e com a indicação dos fundamentos de mérito e jurídicos (art. 2º); apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa (art. 2º, §1º); indicará as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram (art. 2º, §2º); e, quando se basear em valores jurídicos abstratos, as consequências práticas da decisão (art. 3º).

Assinala, ainda, que na indicação das consequências práticas da deliberação, o decisor apresentará apenas aquelas consequências práticas que, *no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos* (art. 3º, §2º) e que a motivação evidenciará *a necessidade e a adequação da medida imposta, inclusive consideradas as possíveis alternativas e os critérios de adequação, proporcionalidade e de razoabilidade*.

Conquanto a previsão seja vinculante apenas à administração pública federal, seu espírito deve nortear a aplicação da Lei nº 13.655/2018 nos demais entes e poderes da federação.

¹²⁰ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

3.2. Artigo 21

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

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

O art. 21, por sua vez, visa conferir uma racionalidade aos processos administrativos invalidadores. Em termos gerais, impõe que sejam consideradas as consequências subsequentes da decisão de invalidação.

Como apontam Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹²¹, duas são as diferenças de abrangência do artigo em comparação ao anterior. A primeira, de que o art. 21 não se aplica apenas às decisões tomadas com base em valores abstratos, mas a qualquer decisão, mesmo as fundamentadas em expressa disposição contida em norma. A segunda, de que, enquanto o art. 20 se aplica a qualquer decisão, com quaisquer efeitos, a norma contida no art. 21 cinge-se às decisões que invalidam ato, contrato, processo ou norma. Portanto, seu campo de aplicação é a dos atos invalidadores, sejam eles baseados ou não em princípios (como o interesse público).

Quanto a seu conteúdo, a norma, tal qual o artigo antecedente, estabelece a necessidade de que sejam indicados, de modo expresso, as consequências jurídicas e administrativas da decisão.

Essa previsão, materializa, novamente, a aderência das esferas judiciária, controladora e administrativa ao consequencialismo decisório.

Seu parágrafo único, de outro lado, prevê a necessidade de que, se houver a possibilidade de correção e convalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, que esta seja indicada, observando a necessidade de que essa correção se dê de forma proporcional e equânime.

Veda-se, ainda, que essa regularização implique prejuízo aos interesses gerais, ou imponha ônus ou perdas anormais ou excessivos aos sujeitos atingidos.

¹²¹ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 43.

Nesse sentido, Diogo Werneck Arguelles e Fernando Leal¹²², inspirados pelas lições de Richard Posner, asseveram que “o juiz pragmático não adotará a decisão com melhores consequências imediatas sempre que essa postura não implicar as melhores consequências sistêmicas, isto é, para o sistema judicial como um todo no longo prazo”.

Essa preocupação revela, justamente, a necessidade de vinculação à realidade concreta, evitando prejuízos ou ganhos em excesso.

Sobre o tema, Floriano e Rafael¹²³ acrescentam:

É que não se cogita mais que as normas jurídicas sejam consideradas como um fator exógeno ao sistema econômico. Muito ao contrário, cada vez mais, os agentes econômicos passam a comparar os custos e benefícios, antes de tomar uma decisão – seja ela econômica, social ou institucional. Para além de fazer justiça, as normas jurídicas devem ter um viés de otimização (sob um critério de utilidade) da repartição de recursos escassos, o que legitima a sua interpretação à luz de critérios consequencialistas atrelados à eficiência e à racionalidade. Trata-se de uma concepção já bem desenvolvida nos países que possuem sistemas jurídicos regidos pela common law, denominada Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*). Cuida-se de uma análise consequencialista, na medida em que ela leva em consideração as consequências futuras (em termos probabilísticos), com um viés prospectivo. Mais especificamente, ela tem por objetivo racionalizar as escolhas dos agentes para que sejam tomadas decisões que produzam eficiência. Todo esse ferramental vem, cada vez mais, sendo objeto de estudos doutrinários no Brasil.

Nesse quadrante, o sistema legal exerceria o relevante papel fundamental em relação aos custos de transação, facilitando a dinâmica mercadológica entre desconhecidos, permitindo a elaboração de contratos mais simples e fornecendo mecanismos que garantam seu cumprimento. Nesse sentido, Armando Castelar Pinheiro leciona que “quando a norma é clara, certa, previsível e calculável, ela completa os contratos, na medida em que determina como proceder em diversas situações”. É disso que se cogita, por intermédio do dispositivo que ora se comenta. Impor um racional ao processo administrativo invalidador, que não incremente os custos de transação das relações travadas com o Poder Público – ou, ao menos, que tais custos sejam avaliados antes da prolação de invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

Por fim, o Decreto nº 9.830/2019¹²⁴ também apresentou disposições complementares aplicáveis ao artigo 21.

¹²² ARGUELLES, Diogo Werneck; LEAL, Fernando. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial: caracterização, estratégias e implicações. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 187.

¹²³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 46-47.

¹²⁴ BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

As mais importantes delas dizem respeito à previsão da modulação de efeitos da decisão invalidadora (por meio da restrição dos efeitos da declaração de invalidação ou do adiamento de início de sua eficácia), buscando a mitigação dos ônus ou das perdas dos administrados ou da administração pública que sejam anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso concreto.

3.3. Artigo 22

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O artigo 22 e seus parágrafos, por sua vez, revelam o esforço da Lei em consagrar o pragmatismo decisório e a necessidade de individualização da pena no âmbito do direito sancionatório (civil e administrativo).

Conforme descrevem Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas:

(...) o exercício do controle deve ser orientado, por soluções pragmáticas, predadoras da avaliação do contexto no qual a conduta examinada foi praticada – o que impõe a interpretação conjunta do dispositivo comentado com o art. 21 da própria Lei nº 13.655/2018 (que introjeta o consequencialismo jurídico no processo invalidador).

(...)

O *caput* do art. 22 impõe um parâmetro concreto para a avaliação de condutas de modo que o controlador, na avaliação de uma conduta e de sua adstrição ao direito não se limite a interpretar a norma a partir de seus parâmetros semânticos e de valores pessoais e nos quadrantes deônticos abstratos, mas considerando o contexto fático em que a conduta foi ou teria que ser praticada e os quadrantes mais amplos das políticas públicas (o que envolve não só o dever de atender às demandas da sociedade, mas os instrumentos disponíveis e a realidade orçamentária). Dois exemplos podem ilustrar bem a necessidade de concretização desse dever. Primeiro, em que pesem as exigências

formais constantes do art. 26 da Lei nº 8.666/93, eventual desatenção àqueles procedimentos deve ser analisada *cum grano salis* em contratações diretas admitidas em situação de urgência ditada por situação fática efetivamente emergencial. Segundo, o não provimento de um serviço público, por exemplo, a destinação de vagas em escolas com classes segregadas para crianças com necessidades especiais deve ser relativizada como falta de serviço se analisada a negativa no contexto de uma política pública bem definida e divulgada que defina que crianças com tais necessidades devem ser acolhidas em escolas e classes não segregadas, com supedâneo na avaliação técnica de que o desenvolvimento da criança pode ser melhor nessa opção pedagógica. Nesse caso, tomada nos parâmetros da política pública, a aparente falta do serviço toma contornos de decisão técnica com a qual se pode ou não concordar, mas nunca censurar como ilícita.

O dispositivo objetivou conferir um viés realista ao direito sancionador, a partir da consideração dos obstáculos, dificuldades reais e das exigências de políticas públicas a cargo do gestor.

O preceito busca que em sua cognição o decisor se substitua ao controlado, antes de promover a avaliação de conduta posta e fixar-lhe eventual pena. Esse racional realista poderá produzir externalidades positivas, desencadeando, por exemplo, a redução do número de processos sancionadores insubsistentes, assim como coibir o exercício abusivo do direito persecutório estatal (administrativo e judicial).

Enquanto o *caput* do artigo menciona que esse viés pragmático-realista será adotado na interpretação das normas de direito público, seu parágrafo primeiro deixa claro que o próprio processo sancionador deverá pautar-se por esses vetores, representados, *in casu* pelas observâncias às “circunstâncias práticas” que envolvam a conduta avaliada.

Por fim, os parágrafos segundo e terceiro estabelecem os parâmetros a serem considerados na aplicação de sanções aos responsáveis, a saber: a) a natureza e gravidade da infração cometida; b) os danos causados à Administração Pública; c) as agravantes do caso concreto; d) suas atenuantes; e) os antecedentes do agente; e, f) as sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato e já aplicadas em outras esferas.

Esse dispositivo visa adequar a sanção imposta à gravidade do ilícito, guardando certa sintonia com as críticas apontadas por Daniel Goldberg¹²⁵, esmiuçadas no item 2.3.

Por fim, o Decreto nº 9.830/2019¹²⁶, em relação a este dispositivo, pouco

¹²⁵ GOLDBERG, Daniel. *Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil*. Disponível em: <https://exame.com/exame-in/apagao-da-caneta-faz-vitimas-todos-os-dias-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2020.

¹²⁶ BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

acrescenta, havendo, tão somente, a imposição em seu artigo 16 de que a decisão que impuser sanção ao agente público considere o nexo de causalidade (que já era requisito para a responsabilização) e a culpabilidade do agente (que não encontra definição ou parâmetros no próprio decreto).

3.4. Artigo 23

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. Parágrafo único. ~~Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do caput deste artigo, não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso. (Vetado).~~

O regime de transição. É esse o conteúdo do artigo 23 da LINDB, sendo o direito brasileiro abundante de exemplos nos quais as novas interpretações impõem o estabelecimento de um regime de transição.

É o que prescreve, por exemplo, o disposto no art. 27 da Lei nº 9.868/1999, o artigo 927, §3º do Código de Processo Civil Brasileiro, o regime transitório tributário da Lei nº 11.638/2007, entre outros.

O STF e o próprio TCU, em diversos precedentes, vêm estabelecendo, a bem da segurança jurídica, regimes de transição para dar conta dos efeitos que poderão ser produzidos pelas suas mudanças de posicionamento. Foi assim no julgamento do MI nº 670¹²⁷, do RE nº 597.994/PA¹²⁸, e da Decisão nº 481/1997-TCU¹²⁹.

Essa é a *ratio* consagrada no art. 23 da Lei nº 13.665/2018: o estabelecimento de regimes de transição quando houver mudanças na interpretação ou em regramentos, previstos nas searas administrativa, controladora ou judicial.

¹²⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 670*. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Maurício Corrêa, Relator(a) para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, julgado em 25.10.2007.

¹²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 597.994*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25.08.2017.

¹²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 481/1997 – Plenário*. Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, data da sessão: 06.08.1997.

Nesse sentido, de acordo Juliana Bonacorsi de Palma¹³⁰, a partir da vigência no novel dispositivo, “a mesma lógica na *vacatio legis*, também presente entre os regulamentos, será aplicada a decisões que estabeleçam novas interpretações ou orientações que afetem direitos ou criem condicionamentos simplesmente porque têm estrutura normativa”. E conclui “na medida em que consequências de responsabilização podem se suceder pela inobservância desses novos entendimentos, o regime de transição mostra-se fundamental para que o destinatário promova o necessário para com eles cumprir”.

O parágrafo único da norma, por sua vez, foi vetado pelo Presidente da República, que vislumbrou, a exemplo do que argumentaram os órgãos de controle, a possibilidade de insegurança jurídica diante da consagração de um direito subjetivo à negociação de um regime de transição quanto este não estiver previamente estabelecido.

Ademais, o Decreto nº 9.830/2019¹³¹, acresce ao dispositivo, na administração federal, a necessidade de que a fundamentação do regime de transição se dê de forma motivada, observando-se os requisitos assinalados no capítulo II, do decreto, comentados nos artigos 20 e 21, acima.

3.5. Artigo 24

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

De outra banda, a doutrina especializada¹³² reconhece no artigo 24 a conferência de certo efeito normativo às interpretações emanadas das entidades públicas, de modo

¹³⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

¹³¹ BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

¹³² MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 89-95.

que essas interpretações devem respeitar os atos jurídicos perfectibilizados.

Consagra-se nesta previsão o respeito à segurança jurídica, a partir de dois vieses, caros ao Estado de Direito: o da estabilidade e da previsibilidade.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹³³, o dispositivo objetiva interditar que o processo invalidador se arvore na retroatividade das interpretações emanadas pelos Poderes Públicos, imputando efeitos deletérios aos atos já consolidados, ao alvedrio de interpretações cambiantes.

Assinalam os autores que:

De acordo a jurisprudência do STF, as leis ordinárias e as normas constitucionais podem apresentar três graus distintos de retroatividade, a saber: máxima, média e mínima.¹³⁴ A retroatividade máxima – também chamada restitutória – se dá quando a lei nova retroage para atingir os atos ou fatos já consumados; isto é, aqueles protegidos pelo direito adquirido, ato jurídico perfeito ou até mesmo a coisa julgada. A retroatividade média, por sua vez, se opera quando a nova lei, sem alcançar os atos ou fatos anteriores, atinge os seus efeitos ainda pendentes. Por fim, a retroatividade mínima – também chamada de temperada ou de mitigada – se verifica quando a novel legislação incide imediatamente sobre os efeitos futuros dos atos ou fatos pretéritos. Portanto, nos quadrantes da jurisprudência do STF, não se afigura constitucional nem mesmo o diploma normativo que produza efeitos atrelados à retroatividade mínima.¹³⁵ Ora, se a lei editada pelo parlamento se submete ao limite da irretroatividade, assim, também, deve se passar com as interpretações proferidas por entidades públicas.

De mais a mais, Luciano Ferraz¹³⁶ aponta que duas das principais diretrizes impostas ao Poder Público, com o desiderato de proteger a esfera jurídica dos administrados, em face dos efeitos produzidos pela retroatividade dos atos estatais, são, justamente: (i) a irretroatividade das leis e demais atos estatais, bem assim de interpretações já realizadas pelos órgãos administrativos e judiciais acerca da legislação aplicável; e (ii) o dever de o Estado dispor sobre regras transitórias em razão de alterações abruptas de regimes jurídicos setoriais (v.g., ordem econômica, exercício profissional,

¹³³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 89-95.

¹³⁴ Cf.: MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 473. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 493*. Rel. Ministro Moreia Alves. Tribunal Pleno. Julgamento: 25.06.1992. No mesmo sentido: . BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 362.584/DF*. Rel. Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgamento: 02.12.2002.

¹³⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 493*. Rel. Ministro Moreia Alves. Tribunal Pleno. Julgamento: 25.06.1992. DJ 01.07.1992. No mesmo sentido: RE nº 362.584/DF. Rel. Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgamento: 02.12.2002.

¹³⁶ FERRAZ, Luciano. *Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 19-42, jul./set. 2010.

servidores públicos).

É esse primeiro dever assinalado pelo jurista que se encontra plasmado no artigo 24 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro o qual, em verdade, não veicula completa inovação jurídica, havendo semelhantes disposições no art. 2º, parágrafo único, XIII, da Lei nº 9.784/1999¹³⁷ e nos artigos 100¹³⁸ e 146¹³⁹ do Código Tributário Nacional.

A regra em debate privilegia o mandamento constitucional insculpido no artigo 5º, inciso XXXVI, segundo o qual a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Trata-se de consagrar uma das faces do princípio da boa-fé objetiva, materializada na vedação ao comportamento contraditório por parte da Administração (*non procedit venire contra factum proprium*).

Juliana Bonacorsi de Palma¹⁴⁰ ao comentar a referida previsão normativa pontua que:

O art. 24 (...) se baseia em tradicionalíssimo brocardo jurídico de direito intertemporal: *tempus regit actum*. O arcabouço normativo é dinâmico, de contínua construção, e responde a contingências de época. Sobre um mesmo fato pode incidir um conjunto de preceitos e orientações gerais em um momento inicial (t0) e outro conjunto marcadamente distinto em momento posterior (t1). É esperado que as normas jurídicas e as orientações mudem no transcurso de tempo, pois isso é um reflexo direto do maior fluxo de informações disponíveis, da experiência acumulada a partir de casos concretos e das características conjunturais da época. O [artigo] versa exatamente sobre um ato perfeito, válido e eficaz praticado no momento inicial (t0). Poderia ele ser controlado em momento posterior (t1) considerando as novas normas e orientações que sobrevieram, produzindo efeitos *ex tunc*? É isso o que está em

¹³⁷ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

¹³⁸ Art. 100. São normas complementares das leis, dos tratados e das convenções internacionais e dos decretos:

(...)

III - as práticas reiteradamente observadas pelas autoridades administrativas;

(...)

Parágrafo único. A observância das normas referidas neste artigo exclui a imposição de penalidades, a cobrança de juros de mora e a atualização do valor monetário da base de cálculo do tributo

¹³⁹ Art. 146. A modificação introduzida, de ofício ou em consequência de decisão administrativa ou judicial, nos critérios jurídicos adotados pela autoridade administrativa no exercício do lançamento somente pode ser efetivada, em relação a um mesmo sujeito passivo, quanto a fato gerador ocorrido posteriormente à sua introdução.

¹⁴⁰ PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

discussão. O PL apenas explicita o que já é regra no Direito: atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas perfeitos e eficazes são regidos pela lei do seu tempo em qualquer circunstância, seja ela de elaboração, controle ou desconstituição. O tempo para estabelecer o conjunto de normas e orientações é o mesmo para todas as situações futuras e corresponde àquele em que se deu a perfeição, ou seja, o momento em que a produção de atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas tiver se completado. Aliás, esse é o mandamento legal do art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Certamente que a lei está em seu sentido material, como se depreende da leitura da regra da legalidade no art. 5º, inc. II, da Constituição. Isso impede que decisões administrativas consolidadas sejam revistas diante da mudança de composição de um órgão colegiado administrativo, por exemplo.

Essa previsão, ancorada em regra maior de natureza constitucional, prestigia que situações jurídicas cristalizadas não sejam rediscutidas, se, no momento em que foram aplicadas e surtiram seus efeitos, encontravam-se amparadas em orientações gerais plenamente aplicáveis (consolidando *práxis* administrativa).

O artigo em debate, no entanto, não deve significar que as interpretações administrativas serão imutáveis. Ao contrário disso, a norma deve ser interpretada no sentido de que se confira, tanto quanto possível, estabilidade e previsibilidade nas decisões administrativas, judiciais e controladoras.

É que, se diferentemente fosse interpretada, a disposição colidiria frontalmente com o princípio da eficiência, cuja efetivação foi um dos motes para a alteração normativa em discussão.

Ademais, no termos do parágrafo único do artigo 24 devem ser consideradas como orientações gerais, para efeito de aplicação do referido dispositivo, as interpretações administrativas veiculadas em normativos editados por determinada entidade (a exemplo de uma norma editada por uma agência reguladora), em resposta a consultas administrativas (como as respondidas pelo Tribunal de Contas da União), em súmulas administrativas (a exemplo das editadas pela Receita Federal, para delimitar a configuração de um fato gerador) e em decisões administrativas das quais não caibam mais recursos, por exemplo.

Já no âmbito dos procedimentos judiciais, devem ser consideradas interpretações veiculadas em “atos gerais” as consubstanciadas em decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; em enunciados de súmula vinculante; em acórdãos, em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

em enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados – como indicam o art. 927 do Código de Processo Civil Brasileiro.

Acrescenta-se ainda que embora a proteção do artigo se destine ao ato jurídico perfeito, sua essência visa, como dito, a previsibilidade e estabilidade da atuação administrativa, não se tratando de mero comando invalidador, mas objetivo a ser perseguido pela Administração.

Assim, na aplicação da norma deve ser observado: a) se o ato se encontra perfectibilizado (dificuldade de aplicação às aposentadorias, reformas e pensões, assim como atos simulados e outros que se desviem de finalidade pública) e, b) se a orientação a ser aplicada pode ser caracterizada como uma “interpretação geral” (entendida como aquela aplicada de forma abrangente e geral ou, quando individual, constitua prática reiterativa e amplamente divulgada); c) não se enquadrando expressamente nessas hipóteses, a previsão deve ser interpretada como vetor axiológico, objetivando a adoção de postura previsível e estável pela administração, judiciário e pela esfera controladora.

3.6. Artigo 25

~~Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia erga omnes.~~

~~§ 1º A ação de que trata o caput deste artigo será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública.~~

~~§ 2º O Ministério Público será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido.~~

~~§ 3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste. (VETADO).~~

Já o artigo 25 da proposta foi amplamente criticado por diversas entidades representativas dos membros e servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, como a Anamatra, Ajufe, ANPT, ANPR, MPF, Conamp, Sinait, TCU, CNPTC, Atricon, Audicon, CNPGC, Ampcon, ANTC e AUD-TCU.

Em especial, a “Análise preliminar¹⁴¹” realizada pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, que apontou a inconstitucionalidade do dispositivo. Nos termos da manifestação da Corte de Contas:

Todo esse artigo 25 é inconstitucional, por ofensa aos arts. 70 e 71 da Constituição Federal, pois busca, pela via infraconstitucional, subtrair da apreciação do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas o exercício de suas competências relativas à verificação da regularidade dos atos, contratos, ajustes, processos e normas da Administração Pública, ao prever a submissão de sua análise ao Poder Judiciário, sem que se aponte qualquer lesão ou ameaça a direito, mas, ao contrário, apenas com a finalidade de se obter sentença declaratória de validade, o que, por via transversa, transforma o Judiciário em órgão de chancela das ações administrativas, inclusive quanto à sua adequação e economicidade dos preços e valores. Na prática, esse artigo permitiria submeter ao Judiciário um edital de licitação ou um contrato de concessão de uma rodovia, por exemplo, a fim de que o Juiz o declare válido, sobre os seus múltiplos aspectos, e ainda declare a sua adequação e a economicidade de seus preços.

A manifestação conjunta da Anamatra, Ajufe, ANPT, ANPR, Conamp e Sinait¹⁴² foi ainda mais enfática, assinalando que embora o dispositivo preveja a propositura de uma ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, como espécie de ação civil pública declaratória, não explicita o autor (Qual ente? De qual esfera? Representado por quem? Na defesa de qual interesse?) e muito menos contra quem seria proposta essa ação declaratória.

As associações argumentaram, ainda, que embora a ação, em tese, fosse de competência do Poder Judiciário, poderia alcançar a adequação e a economicidade de preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste, questões próprias da competência dos Tribunais de Contas.

O Ministério Público Federal¹⁴³ em Nota Conjunta encaminhada à Presidência da República também aderiu a esses argumentos, destacando que a esdrúxula previsão apresentaria uma nova espécie de ação civil pública, silenciando-se quanto aos legitimados ativos e incluindo o Ministério Público no polo passivo, eis que, segundo o

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer preliminar da Consultoria Jurídica do TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D40B8CB632CC&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁴² BRASIL. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e outros. *Ofício pelo veto do Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-associacoes-nacionais-veto.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

¹⁴³ BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Oficio_NotaTecnica_130418_PGR00192069_2018.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.

texto, este poderia abster-se, contestar ou aderir ao pedido.

Sustentou, ainda, que essa previsão atacaria todo o desenho democrático de freios e contrapesos, anulando por completo a instância administrativa, transformando o judiciário na única instância de controle e outorgando-lhe a tarefa de órgão de chancela das ações administrativas, inclusive quanto à adequação e economicidade dos preços e valores.

As incisivas manifestações encaminhadas à presidência da República pelas entidades de combate à corrupção levaram ao veto da previsão, sob a seguinte justificativa:

A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetração da ação por ‘razões de segurança jurídica de interesse geral’ o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há omissão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetração da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modificação dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes.

As razões da presidência timidamente convergem para o que apontaram os órgãos manifestantes. Isso porque, reconhecem que o judiciário passaria a exercer espécie de tutela em relação aos outros poderes e instâncias decisórias, sendo chamado a atuar na validação de atos, negócios e decisões administrativas, e, não, frente à violação de direitos e garantias legais.

Ademais, embora a visão do órgão central do executivo nacional tenha sido mais pragmática, apontando a avalanche de demandas que surgiriam na busca de se garantir a validade de atos administrativos, gerando insegurança jurídica, também reconhece que o artigo vilipendiaria o princípio da harmonia e independência entre os Poderes constituídos.

3.7. Artigo 26

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só

produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II - ~~poderá envolver transação quanto a sanções e créditos relativos ao passado e, ainda, o estabelecimento de regime de transição (VETADO);~~

III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 2º ~~Poderá ser requerida autorização judicial para celebração de compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime. (VETADO).~~

O art. 26 da LINDB, de outro norte, prevê a possibilidade de a autoridade administrativa celebrar um acordo (compromisso) com particulares objetivando eliminar eventual irregularidade, incerteza jurídica ou litígio (situação contenciosa).

Exemplificativamente: um particular estava desenvolvendo clandestinamente atividade econômica que exigiria prévia licença. Esta situação é descoberta. O art. 26 permite que seja realizada uma negociação entre a autoridade administrativa e este particular a fim de sanar essa irregularidade.

Para que esse compromisso seja realizado, é indispensável a prévia manifestação do órgão jurídico (ex: AGU, PGE, PGM). Em alguns casos de maior repercussão, é necessária também a realização de audiência pública.

Esses acordos administrativos, no entanto, estão sendo cada vez mais utilizados no Direito Público, como os Termos de Ajustamento de Conduta – TAC e os Termos de Ajustamento de Gestão – TAG (instrumento utilizado pelos Órgãos de Controle Externo e Interno).

Nessa toada, o inciso I do parágrafo primeiro prevê que os referidos compromissos deverão buscar a “solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais”, de modo que ao prever as obrigações disciplinadas, estas não sejam superiores às penalidades que poderiam ser aplicadas originariamente.

Os incisos III e IV, de outro lado, trazem vedações expressas a serem observadas nas cláusulas do compromisso a ser firmado, a saber: não poderá o acordo conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral e deverá constar com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Essas modalidades de acordo, praticados dentro da própria administração, sem a

existência de um controle exterior, dividem a doutrina, que enxerga neles a possibilidade de transação sobre direitos indisponíveis. Contudo, até mesmo no âmbito correcional (nas corregedorias institucionais) esses instrumentos têm sido utilizados com regularidade e eficiência¹⁴⁴.

Essa espécie de atuação está, inclusive, prevista no artigo 11 do Decreto Federal nº 9.830/2019¹⁴⁵ em que se disciplina termo de ajustamento que pode ser celebrado entre o agente público e o órgão de controle interno da administração pública.

Assim, se o órgão de controle interno detectar que algum procedimento não está sendo feito de forma adequada, o Decreto prevê a possibilidade de ser celebrado termo de ajustamento de gestão para corrigir a falha ou aprimorar o procedimento.

Vale ressaltar que esse termo de ajustamento não pode ser celebrado se o agente público houver agido com dolo ou erro grosseiro e isso tiver causado prejuízo ao erário.

Por fim, cumpre ressaltar que o artigo 26 recebeu dois vetos presidenciais, um em seu parágrafo primeiro, inciso II e o outro em seu parágrafo segundo. O primeiro, em razão de não se poder transacionar a respeito de sanções e créditos pretérito, imputados em decorrência de lei.

É que, essa transação conferiria espécie de anistia que demanda a edição de lei específica, incidindo, no caso, o princípio da reserva legal. Ademais o chefe do executivo federal entendeu que essa previsão poderia representar um estímulo indevido ao não cumprimento das respectivas sanções, visando posterior transação.

O segundo veto, por sua vez, se deu em virtude da constatação de que a autorização judicial destinada à celebração do compromisso administrativo, com a finalidade de excluir a responsabilidade pessoal do agente público, violaria o Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes, ao comprometer a apreciação das esferas administrativa e de controle sobre os respectivos fatos.

3.8. Artigo 27

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora

¹⁴⁴ Cf. MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. *CGE e setoriais firmam ajustes de conduta com servidores*. Disponível em: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/11709054-cge-e-setoriais-firmam-ajustes-de-conduta-com-servidores>. Acesso em: 22 jun. 2020. MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. *CGE defende controle disciplinar voltado à melhoria dos serviços públicos*. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/4482749-cge-defende-controle-disciplinar-voltado-a-melhoria-dos-servicos-publicos>. Acesso em: 22 jun. 2020.

¹⁴⁵ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

O artigo 27, de outro lado, trouxe a faculdade de o administrador público “impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos”. Ou seja, o dispositivo previu a possibilidade de equacionamento de prejuízos e ganhos desproporcionais que envolvam a administração, seja por ela ocasionado ou pelo particular.

Veja, nesse sentido, a opinião da Sociedade Brasileira de Direito Público¹⁴⁶ a respeito desse artigo:

O dispositivo em questão visa evitar que partes, públicas ou privadas, em processo na esfera administrativa, controladora ou judicial auferam benefícios indevidos ou sofram prejuízos anormais ou injustos resultantes do próprio processo ou da conduta de qualquer dos envolvidos. O art. 27 tomou o cuidado de exigir que a decisão que impõe compensação seja motivada e precedida da oitiva das partes. Há, também nesse caso, a possibilidade de celebração de compromisso processual entre os envolvidos.

Esse exame de benefícios e prejuízos, em verdade, reflete os custos do processo e as externalidades processuais¹⁴⁷, amparando as esferas decisória a compensá-los, quando verificados em concreto.

Quanto ao parágrafo primeiro, a sua redação aponta a necessidade de que a decisão sobre a compensação seja motivada (assim como no artigo 20, parágrafo único), ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

Nesse quadrante, oportunizada oitiva às partes (ou seja, àqueles que possuem interesse direto sobre a situação - e não todos os interessados) a compensação, na sequência, será arbitrada por meio de decisão.

Isso significa dizer que as partes deverão demonstrar, por intermédio dos meios

¹⁴⁶ BRASIL. Sociedade Brasileira de Direito Público. *Moção de apoio ao PL 7448/2017*. Disponível em: <http://antonioanastasia.com.br/documentos/Oficio%20SBDP%20-%20apoio%20ao%20PL%207448.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

¹⁴⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Quem paga pelos riscos dos processos? *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018, p. 178.

de prova legalmente admitidos, o nexo de causalidade entre o prejuízo/benefício suportado e a instauração do procedimento, podendo ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos, conforme dispõe o parágrafo segundo.

3.9. Artigo 28

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

~~§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais (VETADO).~~

~~§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. (VETADO).~~

~~§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo. (VETADO).~~

O artigo 28, a seu turno, busca refrear a desmedida responsabilização do agente público, estatuidando novos critérios para o controle de sua atuação.

O artigo busca endereçar solução à paralisia decisória, diante do excesso punitivo, da sobreposição de responsabilidades e da dureza das penas.

Abordando essas questões, Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas¹⁴⁸, destacam o plexo normativo a que submetido o gestor público:

Nutrido pela legítima reação da sociedade contra a corrupção, vimos assistindo o desenvolvimento de um “sistema legal de defesa da moralidade administrativa”. Ele é composto pela parte penal da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (artigos 90 et seq. da Lei nº 8.666/1993); pela Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência); pela Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa); pelos artigos 312 et seq. do Código Penal, que disciplinam os crimes praticados contra a Administração Pública, pela Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) e, mais recentemente, pela Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). (...)

Uma das principais falhas desse sistema normativo é que ela não considera o administrador probo, honesto e responsável. O desamparo normativo desse agente público produz externalidades negativas para além dos atos praticados pelos agentes corruptos. Causa a paralisia da Administração Pública. Não há incentivo para se decidir. A lógica de autodefesa é a seguinte: se a inércia, quando muito, pode lhe importar

¹⁴⁸ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 43.

uma sanção funcional, enquanto a ação pode lhe importar na sua responsabilização patrimonial, o melhor é nada fazer. O problema é que a legítima defesa do gestor público leva, no final do processo, à inação do Estado, com violação reflexa aos demais fundamentos.

Da lição dos juristas, um deles, idealizador do projeto que levou à edição da Lei nº 13.655/2018, nota-se a complexidade do arranjo de responsabilidades, que leva, muitas vezes, à paralisia decisória, diante da insegurança jurídica e do receio de ser responsabilizado, conforme se tratou no tópico 2.3.

Nesse sentido, Gustavo Binjenbojm e André Cyrino¹⁴⁹ apontam que essa insegurança jurídica do atuar do agente público honesto acaba por implicar: (i) na inibição de qualquer iniciativa inovadora (inércia conservadora); e (ii) na submissão acrítica e imediata às orientações dos controladores (subserviência institucional).

Aponta, ainda, que “a insegurança jurídica tende a promover um fenômeno de seleção adversa, desestimulando a atração de gestores de perfil inovador e interessados na mudança do *status quo*”¹⁵⁰.

Tendo isso em conta, o artigo 28 foi pensado com a finalidade de evitar a responsabilização baseada em mera divergência interpretativa ou na seleção de opções discricionárias pelo gestor. A limitação de responsabilidades às hipóteses de dolo e erro grosseiro, evitariam, portanto, que o gestor bem-intencionado fosse punido na tentativa idônea de implementar as políticas públicas a seu encargo¹⁵¹.

Isso posto, cabe analisar os dois conceitos sob discussão, o dolo e o erro grosseiro.

¹⁴⁹ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018, p. 218.

¹⁵⁰ BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018, p. 218.

¹⁵¹ Sobre o assunto, calha observar que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná entende, inclusive, que o recém-editado art. 28, do Decreto Lei nº 4.657/1942, aplica-se à responsabilidade do agente público por ato de improbidade administrativa, previsto na Lei nº 8.429/92, o que, desde a inserção da disposição é discutida pelos operadores do Direito. Veja-se: “ENUNCIADOS DE PRECEDENTES INTERPRETATIVOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DAS 4ª. E 5ª. CÂMARAS CÍVEIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ - ENUNCIADO N.º 10 – ‘O artigo 10 da Lei nº 8.429/92 deve ser interpretado à luz do artigo 28 da LINDB (Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro), com as alterações feitas pela Lei nº 13.655/18, não mais sendo admitida a caracterização de ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário quando o agente atua com culpa simples ou leve; apenas mediante dolo ou erro grosseiro, equivalente este à culpa grave nos termos do Decreto nº 9.380/19’”. PARANÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Enunciado nº 10*. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_atmos/publico/ajax_concursos.do?jsessionid=06977a5e7cabefae1f4a176681cc?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f2e9b8173e4f60b0ae02ad4d83cd02da68bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e. Acesso em: 26 jun. 2020.

Nessa toada, verifica-se que o dolo, em direito administrativo, basear-se-á no desrespeito à legalidade exigida para o ato, mais especificamente numa vontade dirigida contra a boa-fé estatal. Para Fábio Medina Osório¹⁵²:

O dolo, em direito administrativo, é a intenção do agente que recai sobre o suporte fático da norma legal proibitiva. O agente quer realizar determinada conduta objetivamente proibida pela ordem jurídica. Eis o dolo. Trata-se de analisar a intenção do agente especialmente diante dos elementos fáticos – mas também normativos – regulados pelas leis incidentes à espécie.

Quanto ao erro grosseiro, este, até pouco tempo, carecia de parâmetros positivos ou negativos para sua delimitação. Contudo, o Tribunal de Contas da União, por meio de sua jurisprudência, passou a oferecer os parâmetros necessários para delimitação do conceito criado pelo legislador (embora, ainda, cambiantes, como se verá mais à frente). Conforme o Acórdão 2.860/2018-Plenário, *verbi gratia*, o Ministro Augusto Sherman enfatiza: “resta configurada a ocorrência de erro grosseiro quando a conduta culposa do agente público distancia-se daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto”¹⁵³.

Ainda, segundo os termos do Acórdão nº 2.391/2018 do TCU¹⁵⁴:

o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Atualmente, o conceito de erro grosseiro foi objeto de interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, ao considerar que estará configurado o erro grosseiro dos agentes públicos quando pratiquem atos administrativos que violem o direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente *por descumprimento de normas e critérios científicos e técnicos*.

O reconhecimento de erro grosseiro, portanto, passou a se vincular, em certa

¹⁵² OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998, p. 135.

¹⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.860/2018 - Plenário*. Relator(a): Min. Augusto Sherman. Julgado em: 05.12.2018.

¹⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.391/2018 - Plenário*. Relator(a): Min. Benjamin Zymler. Julgado em: 17.10.2018.

medida, à discricionariedade técnica e científica, decorrendo disso a restrição à margem de atuação do administrador, quando em jogo decisões que devem perpassar à análise técnica e científica.

Sobre a discricionariedade técnica, traz-se à colação a precisa lição de Edilson Pereira Nobre Júnior¹⁵⁵:

O desenvolvimento científico que eclodiu, principalmente a partir do final do século XIX, fez com que a sociedade na qual vivemos viesse a ser, na complexidade cada vez mais crescente de suas relações, fortemente influenciada pelos conhecimentos técnicos. O fenômeno, como não poderia deixar de ser, repercutiu na função administrativa.

Daí se nota, com assiduidade, que os órgãos administrativos se vêm defrontando, para o desempenho da atividade de aplicação do direito que lhe é inerente, com conceitos que exigem conhecimentos técnicos, conforme se pode ver nas áreas da proteção do meio ambiente, dos bens culturais, da saúde pública, sem olvidar ainda a da física, das ciências biológicas, da engenharia, da geologia, dentre outras. Verificam-se, no cotidiano, da função administrativa, menções a belezas naturais, a valor histórico, artístico, paisagístico, a bens culturais, a substâncias tóxicas, a enfermidades, a acústica, a acidez, a riscos de desabamento e assim por diante.

A circunstância, responsável por acarretar que os órgãos administrativos viessem a ser estruturados de forma segmentada, bem como providos por agentes dotados de conhecimentos técnicos e científicos, contribuiu para a indagação sobre se os juízos técnicos emitidos pela Administração são ou não discricionários.

Sugeriu-se a existência de uma discricionariedade técnica, capaz, assim, de reduzir o campo de sua revisão.

(...)

Para Miguel Sanchez Morón há que se cogitar da presença de uma discricionariedade técnica nos casos nos quais a lei confere um âmbito de decisão aos administradores, com o propósito do alcance de um resultado em compasso com as avaliações de natureza exclusivamente técnicas. Isso não quer dizer, só por só, que haja uma discricionariedade na solução apresentada pela técnica, mas apenas na permissão legal para que possa atuar livremente na escolha de uma opção a partir do resultado a que chegou o exame especializado.

(...)

A partir das opiniões antes descritas, sou de que, regra geral, **o desenrolar da função administrativa mediante critérios técnicos não implica em discricionariedade. Esta, por sua vez, decorre do espaço de liberdade deixado ao administrador pela norma legal ou regulamentar.**

Discricionariedade haverá, por exemplo, se, diante de uma verificação técnica, a lei ou regulamento faculte à Administração a possibilidade de decidir ou não, ou ainda de, ao decidir, adotar uma ou mais providências possíveis.

¹⁵⁵ NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Há uma discricionariedade técnica? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*. v. 26, n. 28, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/issue/view/1315/showToc>. Acesso em: 26 jun. 2020.

É certo ser admissível ainda se cogitar de uma margem de opção discricionária quando, para se atingir um determinado objetivo, o auxílio fornecido pela técnica reputar de forma satisfatória o emprego de mais de um método, sendo, assim, possível a realização do interesse público com qualquer deles.

A aferição técnica - importante salientar - traduz, diante do correspondente estágio da ciência, uma certeza quanto a determinadas circunstâncias que possam ser qualificadas como motivo para a prática ou não de uma decisão administrativa.

Por sua vez, o professor português Diogo Freitas do Amaral¹⁵⁶, pontua que:

A Administração não é remetida para um arbítrio, ainda que prudente, não pode fundar na sua vontade as decisões que toma. A decisão administrativa tem de ser racional, porque não pode ser fruto de emoção ou capricho, mas, mais que isso, tem de corresponder à solução que melhor sirva ao interesse público que a lei determinou. A discricionariedade não dispensa, pois, o agente de procurar uma só solução para o caso: aquela que considere, fundamentadamente, a *melhor* do ponto de vista do interesse público.

Portanto, a lei, ao conferir a determinado órgão um poder discricionário, não contemporiza com qualquer escolha que respeite a competência e o fim, antes deliberadamente pretende e espera que seja procurada e perfilhada *aquela* que, ponderando todos os factos e circunstâncias que apenas *in concreto* podem ser descobertos, e observados os imperativos que decorrem dos princípios da proporcionalidade, da igualdade, da boa-fé e da imparcialidade, o órgão administrativo tiver por mais ajustada.

É claro que – como sublinha Vieira de Andrade – a melhor solução do ponto de vista do agente não é necessariamente uma *única decisão possível* deduzível *em abstrato* da lei: sempre há de ficar para a Administração uma margem de apreciação e de decisão, sob pena de se negar o poder discricionário. É por isso, nomeadamente, que – em democracia – a melhor solução dentro dos parâmetros da lei, pode ser uma para um governo conservador, e outra para um governo progressista. Mas para *aquela* concreto órgão ou agente que tiver de decidir, só há, em cada momento, uma solução ótima – que ele deve tomar, mesmo que a Oposição considere, legitimamente, que só havia um solução ótima: a contrária.

Nenhuma dessas considerações exclui o carácter *jurídico* da discricionariedade, sendo aliás hoje claro que a execução das leis (seja pelo funcionário administrativo, seja pelo juiz), envolve uma *cera criação* por parte do aplicador na definição da regra de decisão do caso concreto. Efetivamente, os órgãos executores do Direito são comissionados para procurar o que é de direito, o que é conveniente e o que é medida justa no caso concreto, por modo a empenhar a sua responsabilidade e a sua melhor ciência e consciência, sim, mas ao mesmo tempo também por um modo inventivo e talvez mesmo criativo. A sua decisão é sempre fundada nos critérios indicados pela lei, mas a concreta definição da fisionomia relevantes do caso exige uma

¹⁵⁶ AMARAL, Digo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed., v. 2. Coimbra: Almedina, 2017, p. 71-75.

reconstrução tenha em conta os dados da realidade de facto.

Em suma, na discricionariedade, a lei não dá ao órgão administrativo competente liberdade para escolher qualquer solução que respeite a competência e o fim legal, antes o obriga a procurar a melhor solução que satisfaça o interesse público de acordo com os princípios jurídicos que condicionam ou orientam a sua atuação.

A discricionariedade não é uma liberdade, mas um poder-dever jurídico. Isso mesmo é hoje inequivocamente confirmado pelo direito positivo português, a propósito dos poderes de pronúncia do tribunal no âmbito da ação administrativa especial tendente à condenação da Administração à prática de um ato administrativo legalmente devido (CPTA, art. 71º, n.º 2):

‘Quando a emissão do ato pretendido *envolva a formulação de valorações próprias do exercício da função administrativa*, e a apreciação do caso concreto não permita identificar apenas um solução como legalmente possível, *o tribunal não pode determinar o conteúdo do ato a praticar*, mas deve explicitar as vinculações a observar pela Administração na emissão do ato devido’ (sublinhado nosso; v. também o art. 95, n.º 5, do mesmo Código).

Do exposto resulta que nos parece hoje que certas situações que antes considerávamos como de **discricionariedade imprópria** – em geral, aquelas em que um poder jurídico conferido por lei à Administração houver de ser exercido em termos tais que o seu titular não se deve considerar autorizado a escolher livremente entre várias soluções possíveis, mas antes obrigado a procurar a única solução adequada que o caso comporta – representam exemplos de verdadeira autonomia por parte da Administração. Tais situações eram três: a liberdade probatória, a discricionariedade técnica e a justiça burocrática.

Para melhor explicar o sentido da nossa atual posição, consideremos o caso da discricionariedade técnica.

Como é sabido, casos há em que as decisões da Administração só podem ser tomadas com base em estudos prévios de natureza técnica e segundo critérios extraídos de normas técnicas. Por exemplo, uma Câmara Municipal decide fazer uma captação de águas de um certo rio para abastecimento da população: vai fazê-lo por empreitada ou concessão? Na margem direito ou na margem esquerda? Pelo processo técnico *a* ou *b*? Tudo isto são questões técnicas a que os engenheiros e economistas dos serviços municipais responderão mediante os seus estudos e pareceres; e a decisão final que a Câmara tomar será essencialmente uma decisão de conteúdo técnico. Estaremos então perante uma hipótese de discricionariedade propriamente dita?

Antes entendíamos que não, dizendo, no fundo que a Administração não tinha aqui liberdade de escolha entre várias soluções igualmente possíveis: fazer a captação das águas na margem esquerda ou na margem direita não são, por hipótese, duas soluções tecnicamente idênticas, do ponto de vista das respectivas vantagens e inconvenientes; num dado local e num dado momento, só uma dela será *a boa solução*; e é esta que a Administração está obrigada a procurar encontrar. Pode enganar-se; mas tem de procurar a solução acertada. Assim lhes impõem (como vimos a seu tempo) o *dever de boa administração*.

Pelo que ficou antes exposto, pensamos hoje que sim, posto que a discricionariedade não equivale a uma livre escolha entre várias soluções legalmente possíveis. Equivale, antes, à obrigação de escolher a solução mais acertada.

(...)

O mesmo vale, *mutatis mutandis*, para as outras duas situações referidas: a liberdade probatória e a justiça burocrática: em ambas, a Administração está obrigada a procurar, mediante valorações autónomas, a única solução adequada que o caso comporta.

A liberdade probatória significa que a Administração, para tomar uma dada decisão, tem que apurar a verificação dos pressupostos da mesma, à luz dos meios de prova existente. Frequentemente essa apreciação exige conhecimento técnicos especializados. Quando assim acontecer, a Administração tem de proceder a uma avaliação correta dos meios disponíveis. Pense-se, por exemplo, na avaliação de um imóvel para efeitos de liquidação de um imposto sobre o património: uma avaliação manifestamente errada (por excesso ou por defeito) determina a ilegalidade do ato tributário, fundada em erro sobre os pressupostos de facto.

Nos casos de justiça burocrática, a Administração tem de avaliar pessoa ou comportamentos com base em critério de justiça material: a notação de funcionários, a classificação de provas de aptidão física, ou a classificação de exames escolares, por exemplo. Neste tipo de situação a única decisão administrativa adequada é a decisão justa. Também aqui há discricionariedade, uma vez que o legislador confia à Administração a autonomia necessária à descoberta da única solução adequada que o caso comporta. Aliás, se a Administração adotar uma decisão manifestamente injusta – o mesmo é dizer, se for violado o princípio da justiça – pratica uma ilegalidade, podendo o tribunal anular tal decisão.

Ambos os autores, embora por perspectivas distintas, reconhecem a limitação da atividade de escolha por parte do gestor às questões técnicas, devendo o agente manter adstrição à melhor solução possível para o caso concreto, à luz da ciência e da *expertise* técnica¹⁵⁷.

Ademais, o artigo 28 sofreu três vetos, em seus três parágrafos, a seguir tratados:

O parágrafo primeiro, foi vetado pois admitia a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrador em agir com base em sua própria convicção, o que se traduziria em insegurança jurídica.

Por sua vez, os §§2º e 3º, criavam um direito subjetivo do agente público obter apoio e defesa jurídica pela entidade pública, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências, inclusive quanto a despesas com a defesa.

Tal como se apresentava, ficaria caracterizada a não exclusividade do órgão de

¹⁵⁷ Ressalte-se, nesse sentido, a título informativo, **o papel iluminista do Supremo Tribunal Federal**, referida pelo Ministro Luís Roberto Barroso em aula magna disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZHHYvMaEPpM>. Acesso em: 9 maio 2020.

advocacia pública na prestação, podendo-se impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios, nem especificar o órgão responsável por esse amparo, o que poderia gerar significativos ônus sobretudo para os entes subnacionais.

Por fim, o artigo 28 também foi regulamentado pelo Decreto nº 9.830/2019¹⁵⁸, dedicando o capítulo IV, “Da responsabilização do agente público”, artigos 12 a 15, para tratar do assunto, veja-se:

Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se **agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.**

§1º **Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.**

§2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.

§3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.

§4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.

§5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.

§6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.

§7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa *in vigilando* aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.

§8º **O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais.**

Análise de regularidade da decisão

Art. 13. A análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas.

§1º **A atuação de órgãos de controle privilegiará ações de prevenção antes de processos sancionadores.**

¹⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

§2º A eventual estimativa de prejuízo causado ao erário não poderá ser considerada isolada e exclusivamente como motivação para se concluir pela irregularidade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos.

Direito de regresso, defesa judicial e extrajudicial

Art. 14. No âmbito do Poder Executivo federal, o direito de regresso previsto no § 6º do art. 37 da Constituição somente será exercido na hipótese de o agente público ter agido com dolo ou erro grosseiro em suas decisões ou opiniões técnicas, nos termos do disposto no art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, e com observância aos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade.

Art. 15. O agente público federal que tiver que se defender, judicial ou extrajudicialmente, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas atribuições institucionais, poderá solicitar à Advocacia-Geral da União que avalie a verossimilhança de suas alegações e a consequente possibilidade de realizar sua defesa, nos termos do disposto no art. 22 da Lei nº 9.028, de 12 de abril de 1995, e nas demais normas de regência.

Nota-se que a regulamentação detalhou as disposições do artigo 28 e buscou revigorar, com parcimônia, a defesa judicial do acusado pelo órgão de assessoramento jurídico e representação judicial da União.

3.10. Artigo 29

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão

§ 1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

De outra banda, o artigo 29 da LINDB traz a oportunidade de participação das partes interessadas na criação de atos normativos de qualquer Órgão ou Poder.

Importante destacar que os atos normativos são aqueles editados por autoridade administrativa que tenha caráter geral e abstrato, tais como regulamentos, resoluções, circulares, portarias ou qualquer outra espécie de ato administrativo normativo geral e abstrato que afete direitos dos particulares¹⁵⁹.

¹⁵⁹ MONTEIRO, Vera. Regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018, p. 238.

Avançando, pode-se interpretar que o legislador se preocupou com o impacto que poderia ser gerado para um determinado setor, por meio da edição de regramentos pela autoridade administrativa, razão pela qual foi prevista a possibilidade de um procedimento participativo prévio, a consulta pública.

A realização de consulta pública leva o Direito Público para novas direções, numa perspectiva de participação dos interessados – os administrados - nas atividades do Órgão ou Poder consulente, objetivando uma Administração Pública aberta e dialógica e incentivando formas de governança participativa.

A participação dos administrados nas atividades executivas também é praticada nos ordenamentos estadunidense, espanhol, português e italiano. Ilustra essa participação os artigos 121 e 122 do Código de Procedimento Administrativo Português¹⁶⁰ que consagra o direito de audiência prévia dos interessados das minutas de decisão, pareceres e outras manifestações exaradas pelo poder público, veja-se:

SECÇÃO IV

Da audiência dos interessados

Artigo 121.º

Direito de audiência prévia

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 124.º, os interessados têm o direito de ser ouvidos no procedimento antes de ser tomada a decisão final, devendo ser informados, nomeadamente, sobre o sentido provável desta.

2 - No exercício do direito de audiência, os interessados podem pronunciar-se sobre todas as questões com interesse para a decisão, em matéria de facto e de direito, bem como requerer diligências complementares e juntar documentos.

3 - A realização da audiência suspende a contagem de prazos em todos os procedimentos administrativos.

Artigo 122.º

Notificação para a audiência

1 - Para efeitos do disposto no artigo anterior, o órgão responsável pela direção do procedimento determina, em cada caso, se a audiência se processa por forma escrita ou oral e manda notificar os interessados para, em prazo não inferior a 10 dias, dizerem o que se lhes oferecer.

2 - A notificação fornece o projeto de decisão e demais elementos necessários para que os interessados possam conhecer todos os aspetos relevantes para a decisão, em matéria de facto e de direito, indicando também as horas e o local onde o processo pode ser consultado.

3 - No caso de haver sítio na Internet da entidade em causa onde o processo possa ser consultado, a notificação referida no número anterior deve incluir a indicação do mesmo para efeitos de o processo poder

¹⁶⁰ PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 4/2015 (Código de Procedimento Administrativo)*. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0121&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo. Acesso em: 17 jun. 2020.

também ser consultado pelos interessados pela via eletrônica. (Sem grifos no original).

Note-se que, no ordenamento português a oitiva dos interessados é um direito, devendo ser observado pela Administração sob pena de invalidação do procedimento administrativo decisório¹⁶¹.

No caso brasileiro, no entanto, essa previsão ainda é incipiente, deixando no campo da possibilidade a oitiva de eventuais interessados e sua participação no projeto de decisão.

Além disso, pode-se interpretar que a forma de participação, por meio de consulta, foi utilizada pelo legislador de forma estratégica, objetivando a formalização por escrito da participação dos interessados no procedimento administrativo, enquanto na audiência pública as manifestações públicas, em geral, ocorrem de forma oral.

Mais adiante, o parágrafo primeiro traz a definição das regras destinadas à convocação da consulta. A primeira parte da redação estabelece que a convocação deverá

¹⁶¹ I. Tendo o demandante sido confrontado – pela primeira vez após acórdão proferido por este Supremo Tribunal em processo anterior, que declarou a caducidade de anterior procedimento administrativo que fixara a antiguidade do ora demandante – com o despacho do Vice-Presidente do CSM, em novo procedimento administrativo, fixando a sua antiguidade para efeitos do movimento judicial ordinário de 2018, forçoso é concluir que: (i) Antes da decisão do Vice-Presidente do CSM, neste novo procedimento administrativo, não foi respeitada a exigência de audiência prévia do interessado, nos termos do n.º 1 do art. 121.º do CPA; (ii) Na decisão do Vice-Presidente do CSM não foi cumprida a exigência de fundamentação para a dispensa da audiência prévia, como impõe o n.º 2 do art. 124.º do CPA.

II. Da factualidade provada conclui-se também que, no procedimento administrativo decisório de 2.º grau (a reclamação), o Plenário do CSM se limitou a apreciar a questão da alegada violação do direito de audiência prévia, considerando não existir tal violação por entender não ser a decisão reclamada uma decisão final; na mesma deliberação, o Plenário, escudando-se em não estar em causa uma decisão final, também não emitiu qualquer decisão sobre a fixação da antiguidade do ora demandante para efeitos de movimento judicial ordinário de 2018.

III. Não se pode acompanhar o entendimento de que o despacho do Vice-Presidente do CSM não configura uma “decisão final”, na medida em que nele se toma uma decisão concreta e dirigida ao reclamante, ora demandante, decisão que se repercute pessoal, directa e imediatamente na sua esfera jurídica para o fim visado, a saber, o movimento judicial ordinário de 2018.

IV. Deste modo, conclui-se que foi preparada e tomada uma decisão final para efeitos do movimento judicial ordinário de 2018 sem que o interessado tivesse tido possibilidade de contraditar as várias questões suscitadas relevantes para a mesma decisão, e sem constar qualquer fundamentação para a dispensa dessa possibilidade.

V. Relativamente ao problema de saber se a consequência do vício será a nulidade ou a anulabilidade do acto administrativo, e ainda que existam divergências doutrinárias a este respeito, adere-se à orientação da jurisprudência mais recente, tanto do STJ como do STA, segundo a qual a omissão da audiência prévia constitui uma formalidade legal conducente à anulabilidade da decisão administrativa.

VI. Não se verificando qualquer das hipóteses que determinam o aproveitamento do acto anulável previstas no n.º 5 do art. 163.º do CPA, temos que, ao não reconhecer a violação do direito de audiência prévia do ora demandante, a deliberação impugnada não respeitou a estatuição do artigo 121.º do CPA, incorrendo, pois, em vício de violação de lei, o que determina a sua anulabilidade, nos termos do n.º 1 do artigo 163.º do CPA. PORTUGAL. *Processo n. 89/18.6YFLSB*, STJ, de 24/10/2019. Relatora Min. Maria da Graça Trigo. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/81C746DDAC023F2380258247003CF760>. Acesso em: 17 jun. 2020.

conter a “minuta do ato normativo” a ser editado, objetivando a participação informada dos interessados; e, a segunda, destaca a necessidade de se fixar prazo para a coleta e análise das manifestações recebidas.

3.11. Artigo 30

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

Por fim, o artigo 30 da LINDB trouxe o dever de promoção da segurança jurídica pelas autoridades públicas. Esse dever, busca trazer estabilidade e previsibilidade nas decisões públicas. Em outras palavras, as autoridades públicas, ao analisarem um caso concreto, deverão observar se aquela situação já foi enfrentada em casos semelhantes, previamente decididos, buscando e formulando decisões e precedentes sólidos e aderentes aos casos concretos.

A tendência de vinculação aos precedentes judiciais tem como principal finalidade, além da preservação da segurança das relações jurídicas, o atendimento ao princípio da isonomia, tendo em vista que situações semelhantes devem ser decididas de forma semelhante.

Os precedentes, portanto, possuem a missão de fazer valer a lei, trazendo um efeito de legitimidade das deliberações proferidas pelos Órgãos estatais, eis que aplicados instrumentos coerentes, racionais, aderentes e objetivos.

Assim, conclui-se que os instrumentos “regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas” citados no *caput* do artigo firmam posicionamento de caráter mandamental, consagrando o valor da segurança jurídica na atividade decisória de todas as autoridades públicas. “Daí o dever específico para que atuem de modo a incrementar a proteção da segurança jurídica e da confiança justificada e legítima dos cidadãos nas decisões e processos públicos”¹⁶².

Destaca-se, ainda, que o parágrafo único do artigo atribui certo caráter vinculante

¹⁶² MOREIRA, Egon Bockmann Moreira e FERREIRA, Paula Pessoa. O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018, p. 266.

aos regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas quanto ao órgão ou entidade que os tenham editado, até posterior revisão.

Interpreta-se, assim, que esses instrumentos quando editados, trazem uma autoridade vinculante dentro de cada órgão decisório. Dessa forma, o caráter vinculativo de uma norma determina que ela só poderá ser revogada quando o precedente for superado, de modo fundamentado, por decisão do próprio órgão decisório competente que o criou, trazendo estabilidade às contendas jurídicas.

Avaliadas todas as prescrições inseridas na Lei Introdutória, cabe, agora, a análise, em concreto sobre como essas disposições foram aplicadas pelos Tribunais de Contas Brasileiros, conforme se verá no próximo capítulo.

4. APLICAÇÃO DA LEI 13.655/2018 PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Como última etapa desta pesquisa, há que se perquirir, na prática, se que a Lei nº 13.655/2018, nos dois anos de sua vigência, foi capaz de gerar a impunidade temida pelos órgãos de controle.

Para essa finalidade, realizou-se uma análise das decisões dos Tribunais de Contas Brasileiros, sob dois vieses: a) se essas cortes estão aplicando as disposições inseridas pela Lei nº 13.655/2018 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB); e, b) se, com fundamento exclusivo na aplicação da LIDNB, houve o julgamento de improcedência em representações ou de aprovação em processos de tomada e prestação de contas, de modo desarrazoado.

A primeira análise verificará se a norma é observada pelos Tribunais de Contas, para, a partir disso, inferir se essa aplicação gerou a absolvição indevida.

Não se pode perder de vista que a norma em apreço é bastante recente e que todos seus efeitos ainda podem não ter se verificado ao longo dos dois primeiros de sua vigência.

Não obstante, como bem apontou o Professor de Direito Administrativo e Conselheiro Substituto do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – Marcos Nóbrega, “trata-se de uma ‘lei de ruptura’, pois obriga os que têm poder de decisão a motivarem os seus atos com base nas circunstâncias e não apenas na legalidade”¹⁶³, o que demandará a conformação do sistema a essa nova realidade.

A pesquisa foi dividida por regiões, delimitando a busca, exclusivamente, aos sites dos Tribunais de Contas Brasileiros, no período de 01/02/2020 a 04/07/2020, abrangendo, o Tribunal de Contas da União, 27 Tribunais de Contas Estaduais, 2 Tribunais de Contas Municipais e 3 Tribunais de Contas dos Municípios¹⁶⁴.

Como critérios de pesquisas foram utilizados os verbetes “LINDB”, “LEI Nº 13.655/2018”, “LEI N. 13.655/2018”, “DECRETO-LEI 4.657/1942” e “LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO”.

Vale se ter em conta, ainda, as seguintes observações gerais:

A pesquisa na Região Norte restou bastante prejudicada pela precariedade dos

¹⁶³ NÓBREGA, Marcos. *Nóbrega profere palestra sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/195-2018/junho/4018-nobrega-profere-palestra-sobre-a-nova-lei-de-introducao-ao-direito-brasileiro>. Acessado em: 02 mar. 2020.

¹⁶⁴ Não houve pesquisa em relação ao TCM/CE, pois o órgão foi extinto antes da publicação da Lei nº 13.655/2018, sendo sua base dados e acervo processual foi incorporada ao TCE-CE.

campos de pesquisas na maioria dos sites dos Tribunais que a compõe. O TCE-GO, TCE-ES e TCE-MS foram os Tribunais que mais apresentaram julgados que se utilizaram da LINDB.

O TCDF apresentou diversos julgados que destacam os dispositivos da LINDB para penalizar o gestor público, ao contrário do que se cogitou inicialmente. O mesmo se verificou no TC-RJ, TCE-PR, TCE-RS, TCE-SC, TCE-TO e, até mesmo, no próprio TCU, em que diversas decisões foram prolatadas para penalizar o gestor e aplicar-lhe uma pena mais individualizada com base em critérios como reincidência e primariedade, estimulados pela LINDB.

Por fim, objetivando a concisão da pesquisa, foram relacionadas até 5 (cinco) decisões para os Tribunais que mais tiveram resultados na busca.

Tendo isso em conta, passa-se à análise:

4.1. Região Nordeste

A Região Nordeste é composta pelos Tribunais de Contas do Estado de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe, além do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, abrangendo, portanto, nove estados, com 57.071.654 milhões de habitantes¹⁶⁵, em 1.794 municípios¹⁶⁶.

A pesquisa na região, no entanto, demonstrou pouca aderência dos Tribunais de Contas estaduais às disposições da Lei nº 13.655/2018, à exceção dos Tribunais dos Estados do Pernambuco, Ceará, do Rio Grande do Norte e do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, como se verá:

4.1.1. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas

Não foram localizados nos julgados e informativos do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas a aplicação dos novos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ainda se mantendo silente a Corte de Contas quanto às inovações trazidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

¹⁶⁵ Em 2019.

¹⁶⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

A pesquisa, inclusive no Diários Oficiais de Contas da Unidade Federativa, demonstrou que a regra mais utilizada pelo Tribunal proveniente do Decreto-Lei nº 4.657/1942, refere-se ao recurso à analogia previsto em seu artigo 4º, portanto, na parte inalterada da Lei.

São exemplos da aplicação do mencionado artigo os Acórdãos 852¹⁶⁷, 853¹⁶⁸, 857¹⁶⁹, 858¹⁷⁰, 860¹⁷¹, 861¹⁷², 862¹⁷³, 863¹⁷⁴, 864¹⁷⁵ e 865¹⁷⁶, todos do ano de 2018 – Publicados no DOE nº 146, de 22 de agosto de 2018¹⁷⁷, veja-se:

[...]

Dessa forma, resulta imperativo o uso da analogia, como recurso de integração legislativa, conforme permissivo do art. 4º da LINDB, para o fim de aferir o prazo para o agir da Administração.

No entanto, não foram encontradas informações a respeito da aplicação dos novos preceitos, constatando-se assim que o Estado de Alagoas apresenta baixa aplicação da Lei nº 13.655/2018.

4.1.2. Tribunal de Contas do Estado da Bahia

Do mesmo modo, no estado da Bahia, constata-se a pouca aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro no âmbito das decisões exaradas pelo Tribunal Contas estadual.

¹⁶⁷ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 852/2018*. Processo TC-2184/2013. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁶⁸ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 853/2018*. Processo TC-14544/2015. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁶⁹ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 857/2018*. Processo TC-7192/2013. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷⁰ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 858/2018*. Processo TC-13264/2005. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷¹ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 860/2018*. Processo TC 12407/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷² ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 861/2018*. Processo TC-17504/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷³ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 862/2018*. Processo TC-12636/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷⁴ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 863/2018*. Processo TC-6799/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷⁵ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 864/2018*. Processo TC-6134/2009. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷⁶ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 865/2018*. Processo TC-10899/2016. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

¹⁷⁷ ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Diário Oficial*. Disponível em: <https://doe.tceal.tc.br/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

Observa-se, nesse sentido, que o TCE-BA responsabiliza os agentes públicos, em sua maioria, com base na Lei Complementar Estadual nº. 005/1991 (Lei Orgânica do TCE), especificamente em seu art. 35 e seguintes, sem mencionar o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Ademais, a Corte de Contas Baiana se limitou a utilizar o art. 20 da LINDB (consequências práticas da decisão) para afirmar a autonomia e a independência do Processo de Controle Externo, em relação às demais esferas, como se nota nos autos nº TCE/005881/2016-TP¹⁷⁸, a seguir:

Denúncia. Conhecimento à unanimidade. Improcedência. Decisão por maioria. (...)

A Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB deixa clara a autonomia e independência do Processo de Controle Externo ao fixar que:

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

Mas ressalto que toda e qualquer atividade financeira do Estado, seja no exercício da atividade policial, legislativa, judiciária ou executiva, do ponto de vista da despesa pública se submete ao controle do Tribunal de Contas. Cabe dizer, com maior precisão, que todas as relações jurídicas decorrentes da atividade financeira do Estado estão sujeitas ao controle externo.

Foi verificado, ainda, que o Tribunal de Contas do Estado da Bahia em seu planejamento institucional (Resolução nº. 168/2018¹⁷⁹) buscou contemplar nas ações relativas ao ano de 2019 a realização de capacitações a respeito da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com prazo de execução entre 22/01 e 20/12.

Contudo, à época da pesquisa (no período de 01/02/2020 a 04/07/2020) ainda não se localizava a aplicação das demais modificações da LINDB estampadas na jurisprudência atualizada da Corte do Estado.

4.1.3. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Por sua vez, ao contrário de seu análogo estadual, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, encarregado do controle externo no âmbito dos

¹⁷⁸ BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Resolução n. 000021/2019*. Processo n. TCE/005881/2016-T. Relator Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza. Julgado em: 21.02.2019.

¹⁷⁹ BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Resolução n. 168/2018*. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>. Acesso em: 14 fev. 2020.

municípios baianos, a aplicação dos novos dispositivos inseridos pela Lei 13.655/2018 se mostrou frequente.

Conforme se observa, houve, por reiteradas vezes, a apreciação das circunstâncias concretas a que submetido o gestor (art. 22) e a observância às orientações vigente à época dos atos por ele praticados (art. 24), veja-se:

LICITAÇÃO. ACOLHIMENTO DE IMPUGNAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL SEM O CANCELAMENTO DO CERTAME ANTERIOR. ALEGAÇÃO DE DOCUMENTO IDEOLOGICAMENTE FALSO APRESENTADO POR LICITANTE. AUSÊNCIA DE PROVA. ERRO FORMAL. MITIGAÇÃO DA PENALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA COM ADVERTÊNCIA

1. Acolhida impugnação ofertada por licitante com a deflagração de novo certame, cabe ao Município promover o cancelamento da licitação anterior e a publicação (observados os prazos da Lei 8.666/93) do novo edital.
2. Demonstração nos autos de que não houve a formalização do cancelamento da licitação anterior, não obstante se alcance a finalidade pública com a deflagração do novo certame com a correção dos erros apontados na impugnação ofertada por licitante.
3. Reconhecimento da irregularidade cometida pelo Gestor e reparação tempestiva do erro. Mitigação da falha.
4. Irregularidade meramente formal.
5. Inexistência de prova da materialidade do delito de apresentação de documento ideologicamente falso. Atestado Técnico emitido por Município que goza de presunção de legitimidade.
6. O reconhecimento da irregularidade formal pelo Gestor e a correção do ato amenizam a falha detectada. Aplicação dos princípios contidos no Art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Ausência de prejuízo na conduta. Procedência parcial com advertência¹⁸⁰.

(...) Entrementes, a despeito da constatação da equipe de inspeção, como não se tem notícia nos autos da AUSÊNCIA de prestação dos serviços contratados e como não houve a segregação do período alusivo à inexigibilidade 1184/2013 e pela aplicação dos Arts. 22, § 1º e 24 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, **deixa-se de determinar o ressarcimento do montante tido por irregular, o que não impede, contudo, que a matéria seja reexaminada pelo Ministério Público Estadual no exercício de sua competência.**

Neste sentido, em razão da aferição das irregularidades referenciadas na Denúncia, bem como diante do esboçado no Relatório de Inspeção, torna-se forçosa a punição do Gestor, a fim de que seja coibida a prática de atos desta natureza.

Por todo o exposto, vota-se, fundamentado no inciso XX do art. 1º e Art. 95 da Lei Complementar no 06/91, combinado com o art. 3º e §1º

¹⁸⁰ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 07295e18*. Relator Conselheiro Fernando Vita. Julgado em: 28.04.2020.

do art. 10, da Resolução TCM no 1.225/06, pelo conhecimento e PROCEDÊNCIA EM PARTE da Denúncia Processo TCM no 05964-12, apresentada contra o Sr. LUIZ CARLOS CAETANO – Gestor Municipal de Camaçari. Em razão do ilícito praticado, imputa-se ao Gestor e ordenador das despesas a multa no valor de R\$ 54.336,00 (cinquenta e quatro mil, trezentos e trinta e seis reais), com base no art. 71, inciso II e Art. 76, III, “d”, da citada Lei Complementar no 06/91, devendo ser corrigida monetariamente e acrescido de juros legais até a data do efetivo pagamento.

A multa aplicada deverá ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida nas Resoluções TCM no 1124/05, e 1345/16, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.

Em face das irregularidades consignadas nos autos, notadamente aos fortes indícios de fraude ao procedimento licitatório, determina-se a representação da presente Denúncia, por intermédio da Assessoria Jurídica deste TCM, ao douto Ministério Público, fundamentado no inciso XIX, do art. 1º e na letra “d”, do inciso I, do 76, da Lei Complementar nº 06/91, a fim de se apurar a prática do ilícito previsto no art. 10, inciso VIII, 11, I, ambos da Lei de Improbidade Administrativa, bem como no art. 89 da Lei de Licitações¹⁸¹. (Sem grifos no original).

(...) Em seguida os autos foram encaminhados à apreciação do douto Ministério Público de Contas deste Tribunal – MPEC/TCM, o qual apresentara a Manifestação nº 2158/2019 (fls. 96/101), dando pelo conhecimento parcial e, na parte conhecida, pela procedência da denúncia, conforme trecho a seguir:

‘Ante o exposto, e por tudo mais que nos autos consta, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento parcial e, no mérito, na parte conhecida, pela procedência da presente Denúncia, com a correspondente aplicação de multa proporcional às condutas praticadas pelo Gestor, com lastro no art. 71, inciso II, da Lei Orgânica do TCM/BA, levando-se em consideração, para fins de atenuação da penalidade a ser imputada, conforme determina o art. 22, § 2º, da LINDB, que o gestor tentou corrigir a irregularidade noticiada’. (fls. 258/259)¹⁸².

(...) III. VOTO

Vistos, detidamente analisados e relatados e considerando-se:

c) que a irregularidade mantida e confessada, qual seja registro errado de dados no sistema em apreço deve ser atenuada em obediência ao contido no art. 22, § 2º da LINDB, uma vez que fora corrigida pelo Gestor, em que pese a tardia adoção de providências¹⁸³.

¹⁸¹ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 05964-12*. Relator Conselheiro Fernando Vita. Julgado em: 12.06.2019.

¹⁸² BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 11743e19*. Relator Conselheiro José Alfredo Rocha Dias. Julgado em: 04.12.2019.

¹⁸³ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 11799e19*. Relator Conselheiro José Alfredo Rocha Dias. Julgado em: 20.03.2020.

Nota-se dos julgados que o Tribunal tem aplicado as inovações da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro para dar melhor moldura à responsabilização dos agentes públicos, observando de forma detalhada as circunstâncias de cada caso concreto.

4.1.4. Tribunal de Contas do Estado do Ceará

De igual modo, em pesquisa realizada na base de dados do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, identificou-se a inclusão das alterações inseridas na LINDB em diversos julgados, a partir do ano-exercício 2018, veja-se:

Tomada de Contas Especial da Prefeitura Municipal de Horizonte — Exercício financeiro de 2014 — Parecer Ministerial pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da TCE. Decisão da 2ª Câmara do TCE/CE pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Tomada de Contas Especial, considerando-a como REGULARES COM RESSALVA, com aplicação de multa.

(...) impende destacar, que se trata de falha grave, entretanto, considerando que não existem elementos nos autos que demonstrem efetivo prejuízo a competitividade, em respeito ao art. 20 da Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro - LINDB, aplico multa com fulcro no art. 56, X, da LOTCM¹⁸⁴.

Prestação de Contas de Gestão. Quixeramobim. Indicação de Irregularidades na Informação Inicial. Justificativas incapazes de descaracterizá-las. Item 2.2.1 Utilização indevida de recursos do FUNDEB (40%): aquisição de fardamento escolar (R\$146.000,00); Item 2.3.1 Divergência no SIM e Balanço Orçamentário para a Despesa Fixada; Item 2.3.3 Omissões no SIM: dados sobre licitações e contratos junto aos empenhos informados ao SIM. Item 2.3.4 Contratação de pessoal temporário (R\$7.261.815,80): não remessa da legislação municipal que amparou as contratações. Contas julgadas de acordo parcial com o MP de Contas (Dra. Leilyanne) em razão da divergência apontada no item 2.3.1, por se tratar apenas de uma mera projeção/estimativa, sem repercussão significativa ao controle externo. (...) Ademais, entendemos que, a despeito da existência das decisões proferidas pelo Pleno do extinto TCM, não contraria a nova ordem legal acrescida pelo art. 24 da Lei Federal 13.655/2018 à LINDB (Decreto-Lei 4.656/42), uma vez que a presente irregularidade não sofreu os influxos das referidas deliberações, porquanto foi cometida muito antes, no caso em 2012, das datas em que foram proferidas. Assim, em razão da utilização de tais recursos em desacordo com os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9394/96, aplique-se MULTA à Sra. Maria do Socorro

¹⁸⁴ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 2745/2018*. Processo n. 44243/2019-7. Relator Conselheiro Substituto David Santos Matos. Julgado em: 24.10.2018.

Pinheiro Coutinho (gestora)¹⁸⁵.

Tomada de Contas Especial decorrente de Provocação instaurada pela Diretoria de Fiscalização do ex-TCM/CE, em cumprimento ao Acórdão nº3296/2014 (Processo nº 5880/12), para apurar a legalidade das contribuições financeiras repassadas à União dos Vereadores e Câmaras do Ceará - UVC. Justificativas e documentos suficientes para afastar as falhas constatadas. Parecer do MP de Contas (Dr. Júlio César Rôla Saraiva) opinando pela procedência da TCE, com sugestão de ressarcimento ao erário. Julgamento em dissonância com o encaminhamento sugerido pelo órgão Ministerial, pela aprovação da TCE. Nos termos do art. 15, 1. da LOTCE.

(...) Saliente-se, ainda, que o art. 30 da LINDB determina que as autoridades públicas devem primar pela segurança jurídica, motivo pelo qual os julgadores devem conferir credibilidade, previsibilidade, estabilidade e coerência às suas decisões, o que reforça ainda mais o posicionamento aqui adotado¹⁸⁶.

CONTAS DE GOVERNO - PARECER PRÉVIO PELA REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS DE GOVERNO DE IPAPORANGA. EXERCÍCIO DE 2013. RECOMENDAÇÕES. UNANIMIDADE DE VOTOS.

(...) Contudo, o art. 28-D da Lei nº 16.819/2019 – Lei Orgânica do TCE combinado com o art. 23 da LINDB, determinaram que a decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova, deverá prever um regime de transição para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais. (...) Com efeito, recentemente, em 29/01/2019, o Pleno deste TCE no processo nº 6891/12 - Prestação de Contas de Governo Aiuaba/2011, estabeleceu uma modulação temporal para os efeitos da mudança de entendimento do Pleno deste TCE, em relação à jurisprudência que era pacífica no extinto TCM, a fim de propiciar um regime de transição que evitasse atingir fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público¹⁸⁷.

Foi observado, ainda, exemplo em que o Ministério Público de Contas do Estado do Ceará baseando-se no artigo 16 do Decreto Federal nº 9.830/19, deixou de pugnar pela aplicação de multa no caso concreto, em vista da irrelevância do atraso ocorrido, e, por conseguinte, da conduta analisada em concreto, veja-se:

Em regra, o envio das informações de uma determinada competência deve ser procedido até o dia 30 do mês seguinte. No caso concreto, os dados em atraso se referiram à competência de fevereiro/2015, tendo como data limite o dia 30/03/2015.

¹⁸⁵ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 2979/2018*. Processo n. 46016/2019-6. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Julgado em: 19.11.2018.

¹⁸⁶ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 990/2019*. Processo n. 37322/2019-1. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Julgado em: 30.09.2019.

¹⁸⁷ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Parecer Prévio n. 0016/2020*. Processo n. 12559/2018-0. Relatora Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Julgado em: 11.02.2020.

Contudo, os dados foram enviados em 06/04/2015. No visio desta Procuradoria, embora a conduta seja reprovável, compreende-se que o reduzido lapso temporal entre a data limite e o efetivo envio (cerca de 6 dias), a iniciativa voluntária do gestor em encaminhar os dados, e o caráter isolado de falta da mesma natureza durante o exercício de 2015 advogam em favor do gestor.

Assim, no intuito de formular posicionamento jurídico em conformidade com o art. 16, do Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB, esta Procuradoria deixa de sugerir aplicação de multa, recomendando ao responsável que em eventuais e futuras gestões envie os dados dentro do prazo fixado¹⁸⁸.

No entanto, apesar da aplicação regular da norma, nota-se que não houve decisão de improcedência ocasionada pela aplicação da LINDB, mas, tão somente, o afastamento da sanção direcionada ao gestor, diante da baixa relevância da irregularidade, como tratado no caso acima, cujo acórdão prolatado, acompanhando a manifestação ministerial, deixou de aplicar multa ao responsável em razão dos poucos dias de atraso na remessa de documentos obrigatórios à Corte de Contas. Veja-se:

O nobre Ministério Público de Contas, corroborando com a análise técnica, sugeriu a aplicação de recomendação.

Diante do exposto, em razão do reduzido lapso temporal entre a data limite e o efetivo envio, em conformidade com o Ministério Público de Contas, aplico RECOMENDAÇÃO, para que o responsável em eventuais e futuras gestões envie os dados dentro do prazo fixado¹⁸⁹.

Nota-se, assim, o empenho da Corte em aprimorar os métodos utilizados em seus julgamentos no que diz respeito à inovações da Lei nº 13.655/2018¹⁹⁰.

4.1.5. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

Já o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão não dispõe de sistema de consultas e pesquisas que permita acessar o banco de dados de suas decisões nos

¹⁸⁸ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Parecer n. 08558/2019*. 4. Procuradoria de Contas. Processo n. 18826/2018-4. Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa. Data de emissão: 19.11.2019.

¹⁸⁹ CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 00194/2020*. Processo n. 18826/2018-4. Relator Conselheiro Ernesto Saboia. Julgado em: 09.03.2020.

¹⁹⁰ Para o presidente Edilberto Pontes, “a LINDB destacou os órgãos de controle e deu ênfase às soluções consensuais. Com esse diálogo aberto e essas reflexões, conseguimos agregar mais conhecimento sobre assuntos contemporâneos e reforçamos mais ainda nossa legitimidade e atuação firme, técnica e respaldada como Corte de Contas”. CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *TCE Ceará é sede de debate sobre aplicação das normas jurídicas brasileiras e lei de abuso de autoridade*. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3880-tce-ceara-e-sede-de-debate-sobre-aplicacao-das-normas-juridicas-brasileiras-e-lei-de-abuso-de-autoridade>. Acesso em: 28 fev. 2020.

processos em trâmite, ficando impossível precisar se há aplicabilidade da LINDB naquela Corte.

O sítio eletrônico institucional¹⁹¹ se limita a disponibilizar consultas de súmulas e prejudgados¹⁹², sendo que a busca não apresenta resultados, independente do tema escolhido para pesquisa.

Ademais, a busca no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal também não retornou qualquer julgado em que os artigos inseridos pelas Lei nº 13.655/2018 tenham sido aplicados.

4.1.6. Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

Já o TCE da Paraíba, por outro lado, tem aplicado em seus julgados a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro de forma bastante parcimoniosa.

Foram encontradas a utilização dos artigos 20 (consequências práticas da decisão) e 22, §2º (individualização da pena) da parte nova da LINDB:

(...) No mérito, a matéria já foi devidamente abordada pela Auditoria. Vejamos: Nesse sentido, encontramos socorro na Lei 13.665/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no seu artigo 20 exige, que alerta a todas as “esferas administrativa (órgãos da administração direta), de controle (tribunais de contas e outros) e judiciais (todos os ramos e órgãos de qualquer instância do Judiciário), que se abstenham de justificar suas decisões com valores jurídicos abstratos sem ter em consideração os efeitos práticos da decisão¹⁹³.

(...) Não se desconhece que, na linha do que estabelece o art. 22, § 2º, da LINDB, ‘na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente’. Da mesma forma, o art. 22, § 1º, da mesma Lei preconiza que ‘serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’. Assim, sopesando as atribuições do ex-Diretor – também sancionado com multa no mesmo valor - e da ex-Superintendente da Organização Social, ora recorrente, concluo que não se mostrou adequada a fixação de um mesmo valor de multa a ambos os responsáveis.

Na decisão recorrida a responsabilidade do Diretor Presidente também foi reconhecida, tanto que lhe foi aplicada multa.

¹⁹¹ MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. *Portal Eletrônico*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

¹⁹² MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. *Prejudgados*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/prejudgados>. Acesso em: 14 fev. 2020.

¹⁹³ PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Acórdão AC2-TC 01259/2019*. Processo TC 12974/2018. 2. Câmara. Relator Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Julgado em: 05.06.2019.

Sobre a dosimetria assinalada, não há elementos para distinguir responsabilidade para este fim. Aliás, no circuito de gestão, não há hierarquia de importância das funções – que não se confunde com hierarquia administrativa – entre quem planeja, gerencia, chefia, coordena, executa, avalia, corrige e paga. Todos concorrem para o sucesso ou não do empreendimento. Do ponto de vista hierárquico-administrativo, os Diretores e Superintendentes estão justamente no ápice da pirâmide organizacional, recaíndo-lhe a potencial, ou efetiva como no caso, responsabilidade pelas irregularidades verificadas no curso do processo produtivo¹⁹⁴.

Com efeito, a Corte Paraibana participou do 1º Congresso Internacional dos Tribunais de Contas, representada pelo Procurador de Contas Marcílio Toscano França Filho, em que o Procurador da República Edilson Vitorelli avaliou as consequências geradas pela LINDB, sobretudo, de seu artigo 20¹⁹⁵, de modo que é esperado, no curso do tempo, uma maior utilização do diploma normativo.

Deve-se consignar, por fim, que embora haja o emprego da Lei sob avaliação, essa utilização ainda ocorre de forma limitada.

4.1.7. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco

De outra giro, ao contrário da maior parte das cortes nordestinas, no Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco há maciça aplicação das alterações trazida pela Lei Federal nº. 13655/2018.

Veja-se:

Acórdão 1821/2019

(...) CONSIDERANDO o disposto no artigo 22, caput e § 2º, da LINDB, visto que, no presente caso, a irregularidade remanescente, não repasse integral das contribuições previdenciárias para o RGPS, não é considerada, de per si, capaz de macular o conjunto das contas do exercício, diante das circunstâncias atenuantes existentes nestas contas.
196

Acórdão 105/2020

(...) CONSIDERANDO que, nos termos da LINDB, artigo 22, é dever do Controle considerar, para fins de sanções, os obstáculos e as

¹⁹⁴ PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Acórdão AC2-TC 00992/20*. Segunda Câmara. Processo 13188/19. Relator Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Data do Julgamento: 02.06.2020.

¹⁹⁵ PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Procurador Marcílio Toscano Palestra no Congresso Internacional dos TCs*. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/procurador-marcilio-toscano-franca-palestra-no-congresso-internacional-dos-tcs>. Acesso 17 fev. 2020.

¹⁹⁶ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão nº 1821/2019*. Processo TCE-PE Nº 16100176-2. Relator Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior. Julgado em: 11.12.2019.

dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.¹⁹⁷

Acórdão 1450/2019

(...) CONSIDERANDO os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assim como do disposto no artigo 22, §2º, da LINDB).¹⁹⁸

Nessa esteira, constata-se o entendimento sólido na Corte Pernambucana quanto à proporcionalidade e à razoabilidade propugnadas pelos artigos 20, 21 e 22 da LINDB, como se vê em trecho de relatório do voto abaixo¹⁹⁹:

Processo TCE-PE nº 17100080-8. Relatório – Prestação de Contas de Governo. Relator Conselheiro Valdecir Pascoal

Assim, numa visão global das presentes contas de governo, constata-se que houve a observância (conformidade), por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global deste processo. Com efeito, restou configurada a aplicação adequada em setores essenciais, a exemplo da saúde e educação, despesas com pessoal, dívida pública, duodécimos e despesas com publicidade, sem esquecer os recolhimentos tempestivos das contribuições previdenciárias. É, pois, arrimado nestes juízos de ponderação, nos precedentes desta Casa e no artigo 22, § 2º, da LINDB — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que consagra o dever de proporcionalidade no julgamento das contas, que concluo afirmando que as impropriedades remanescentes devem ser motivo de ressalvas, determinações e recomendações.

Diante do exposto, extrai-se a regular observância da Lei nº 13.655/2018 pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Registra-se, ainda, a realização da 3ª edição do Congresso Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil, sediada no Tribunal, ocasião em que foram abordadas as alterações na LINDB, promovidas pela Lei nº 13.655/2018.

¹⁹⁷ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão nº 105/2020*. Processo TCE-PE Nº 19100379-7. Relator Conselheiro Valdecir Pascoal. Julgado em: 11.02.2020.

¹⁹⁸ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão nº 1450/2019*. Processo TCE-PE Nº 17100166-7. Relatora Conselheira Substituta Alda Magalhães. Julgado em: 02.10.2019.

¹⁹⁹ PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Parecer Prévio*. Processo TCE-PE Nº 17100080-8. Relator Conselheiro Valdecir Pascoal. Julgado em: 22.08.2019.

4.1.8. Tribunal de Contas do Estado do Piauí

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí, por seu turno, em pesquisa avançada, não mostrou se utilizar das premissas da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB. A responsabilização promovida pela corte, em geral, utiliza-se da normativa regimental, do diploma processual civil, de resoluções internas e da própria Constituição da República.

Consultado o arcabouço legislativo²⁰⁰ e jurisprudencial da Corte Piauiense²⁰¹, não foram identificados julgados que retratassem o emprego das alterações na LINDB.

4.1.9. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte

Já a Corte de Contas Potiguar demonstrou a adequada aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em suas decisões.

Pontua a Corte que ²⁰²:

O Decreto-Lei nº 4.657/1942, recepcionado como lei ordinária e recentemente ementado como "Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro" (LINDB, antiga LICC), é concebido em nosso sistema jurídico como verdadeiro conjunto de normas sobre normas. Trata-se do código dos códigos ou lei de introdução às leis e, portanto, é aplicável a todos os ramos do Direito.

Dentre as funções da LINDB, temos a de solucionar o conflito de normas no tempo e a de garantir a certeza, a segurança e a estabilidade do ordenamento, preservando as situações consolidadas.

A norma jurídica, por sua vez, dispõe de modais deônticos (que obrigam, permitem e proíbem) a disciplinar o fato valorado pelo intérprete. Ela pode ser material (ou substancial, ou real) e instrumental (ou adjetiva, ou processual). A primeira se refere a direitos e deveres, ao passo que a segunda se limita ao instrumento, ao procedimento de proteção e/ou alcance dos direitos e de imposição de sanção por descumprimento dos deveres.

É cediço que, em se tratando de normas substanciais ou materiais¹¹, informa a aplicação da lei no tempo o princípio da irretroatividade (art. 5º, XXXVI, da CF e art. 6º da LINDB), ou seja, os efeitos da lei são pro futuro, o que está em consonância com o princípio da segurança jurídica. Apenas em situações excepcionais, com expressa autorização legislativa e com o fito de beneficiar e desde que não comprometa ato jurídico perfeito, coisa julgada e direito adquirido, é que se admite a

²⁰⁰ PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Legislação*. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

²⁰¹ PIAUÍ. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Boletins de Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/imprensa/publicacoes/boletins-de-jurisprudencia/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

²⁰² RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 320/2019-TC*. 4. Câmara. Processo n. 004.004/2011-TC. Relator Carlos Thompson Costa Fernandes. Julgado em: 19.12.2019.

aplicação retroativa da lei.

Nesse passo, aplicando as recentes alterações da LINDB, tem-se os seguintes julgados:

APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. COMINAÇÃO DE TUTELA SANCIONATÓRIA. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO. RESOLUÇÃO N.º 31/2018-TCE/RN.

(...) Observada a especificidade da infração cometida (art. 22 §2º da LINDB) e considerando que as contas foram prestadas com 321 (trezentos e vinte e um) dias de atraso, entendo pela aplicação da sanção no valor máximo. (...)

Assim, embora suprida a omissão, não é possível afastar o cometimento de irregularidade (mora na prestação de contas). Quando da apresentação da defesa (evento 24, apensado 300022/2019), o agente público não comprovou circunstância prática apta a limitar/escusar sua conduta (art. 22 § 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB)²⁰³.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES PÚBLICAS. IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DE TUTELA SANCIONATÓRIA.

(...) As omissões verificadas possuem consequências práticas (art. 20 da LINDB). Dificultam o controle social e o acesso a informações da gestão fiscal. No caso, restam violados os seguintes diplomas: a) art. 37 caput da Lei Magna em vigor (notadamente quanto ao preceito de publicidade); b) o art. 48-A I da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) art. 2º da Lei 12.527/2011; d) o poder normativo do TCE/RN²⁰⁴.

SISTEMA INTEGRADO DE AUDITORIA INFORMATIZADA DE DESPESA DE PESSOAL (SIAI-DP). ATRASO NA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. TUTELA SANCIONATÓRIA.

(...) Consequência prática da conduta da responsável (art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB): o atraso no fornecimento de dados públicos acarreta prejuízo à atividade fiscalizatória, comprometendo a eficiência e eficácia da atuação do órgão técnico de controle externo. Dificulta os mecanismos de transparência ativa e passiva preconizados pela Lei de Acesso à Informação e o controle social.

A imputação da consequente e objetiva sanção pecuniária deve observar os comandos insertos no art. 22 §§1º e 2º da LINDB. Diante da informação fornecida pela DAE, no sentido de que não existe multa (de natureza definitiva) imputada à gestora (evento 49), entendo pela aplicação da sanção no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), levando

²⁰³ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 315/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 003056/2018-TC. Relatora Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 12.12.2019.

²⁰⁴ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 316/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 003701/2012-TC. Relatora Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 12.12.2019.

em consideração a circunstância da primariedade²⁰⁵.

Nessa senda, observa-se que a LINDB tem norteado os julgados do TCE/RN, dando maior concretude e individualização ao poder sancionatório exercido pela Corte de Contas.

Assim, a pesquisa resultou em diversos julgados, evidenciando a aplicação das inovações trazidas pela LINDB no âmbito da Corte de Contas norte-rio-grandense, a maior parte, sem o afastamento de sanção, mas a sua majoração ou diminuição em razão da primariedade ou reincidência do agente público.

4.1.10. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

A Corte sergipana, de outro lado, tem utilizado a Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro – LINDB com alguma regularidade.

Nesse sentido, observa-se em um dos casos analisado o reconhecimento de *um direito subjetivo à previsibilidade e segurança jurídica em suas decisões*, veja-se:

(...) Noutro turno, como bem asseverou o digno Procurador-Geral desta Corte de Contas, João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello, em seu Parecer, “(...) neste sentido que o próprio art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (introduzida pela Lei nº 13.655/2018) estipula que a mudança de critério interpretativo somente pode ser aplicada prospectivamente, uma vez que o interessado cuja conduta está sendo analisada **tem direito subjetivo a uma previsibilidade e segurança jurídica em suas decisões**”²⁰⁶. (Sem grifos no original).

Ademais, em outro caso avaliado o Tribunal reconheceu a importância do imperativo de segurança jurídica na aplicação do direito, inclusive, por parte da Administração, conforme se extrai do relatório e voto do Acórdão nº 20906, a seguir:

Finalizando sobre as questões preliminares, ponderou o Procurador: Se considerarmos que o processo de revisão foi constituído validamente, apenas por hipótese, pois as preliminares anteriores são nulidades de pleno direito, declaráveis de ofício, a decisão revisora determinou, em 06.12.2018, que, já no exercício de 2019, todos os jurisdicionados, pelo efeito erga omnes, adotassem o novo entendimento. Tomo de empréstimo os argumentos contidos no

²⁰⁵ RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 279/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 001107/2019-TC. Relatora Conselheira Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 31.10.2019.

²⁰⁶ SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-3394*. Pleno. Processo TC 000240/2017. Relatora Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas. Julgado em: 20.02.2019.

excelente arrazoado (item 1.3) da ilustrada Coordenadoria Técnica, com fundamento no Decreto-Lei nº 4.657/1942, agora, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, recentemente atualizado pela Lei nº 13.655/2018, que incluiu disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, nos seguintes termos: a decisão revisora com efeito normativo (nova consulta ou revisão) que estabelecer interpretação nova sobre norma em abstrato, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais (art. 23).

(...)

Assim, a decisão revisora ofendeu o princípio da segurança jurídica, descumpriu frontalmente disposição legal expressa, contida no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e, portanto, é nula de pleno direito.

(...)

Por último, considerando a possibilidade da decretação da ilegalidade do cômputo dos aportes do tesouro correspondentes ao *déficit* previdenciário dos profissionais da educação como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Congresso Nacional ou pelo Poder Judiciário; considerando que tal decisão, demandaria, em tese, a revisão da Decisão TC 18212/13; **considerando que, se essa revisão for necessária, deverá obedecer às exigências da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; considerando que pode ser necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, propõe que esta Corte de Contas adote as medidas administrativas e normativas necessárias para atualizar a legislação aplicável para incluir o instituto da audiência pública, tomando como base, no que for aplicável, as normas que regulam os processos objetivos no STF, citadas neste parecer**²⁰⁷. (Sem grifos no original).

Essas decisões demonstram a preocupação da Corte em reforçar em seus julgados o mencionado princípio.

De outra banda, também o artigo 20 da LINDB foi aplicado pela Corte de Contas, sustentando que, a partir de sua vigência, o dever de motivação pelas cortes de contas foi reforçado, implicando, *in concreto*, em uma análise mais detida dos argumentos elencados pelo gestor.

Aduz o gestor que os julgadores, quando do julgamento do Processo originário, “deixaram de ponderar as razões de defesa”.

Sobre esse ponto, registre-se que é amplamente aceita, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, a técnica da motivação *per relationem*, de modo que não há que se falar em ausência do dever de motivar, que foi reforçado, inclusive, pelo artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, parâmetro de interpretação para as demais normas.

²⁰⁷ SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-20906*. Processo n. TC/015767/2019. Relatora Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho. Julgado em: 12.12.2019.

Por se tratar de recurso, que, no âmbito deste Tribunal, goza de efeitos suspensivos e devolutivos, a Unidade Técnica de Instrução oficiante no feito valorou detidamente os argumentos trazidos pelo gestor – novos ou não - com o intento de afastar as irregularidades apontadas como fundamento para a rejeição das contas referente ao exercício de 2014²⁰⁸.

Assim, extrai-se que o Tribunal em análise emprega as alterações da LINDB, para dar estabilidade a suas deliberações e para observar as consequências das decisões por si exaradas.

Ressalta-se, por fim, a maior preocupação da Corte em motivar suas decisões como decorrência dos novos preceitos inseridos na LINDB.

4.1.11. Realidade: o diagnóstico da região nordeste

Após avaliada a aplicação da Lei nº 13.655/2018 em todos os tribunais de contas nordestinos, cabe verificar dentre os casos pesquisados, aqueles em que, especificamente, houve decisão pela improcedência de representações ou pela regularidade das contas, fundadas, exclusivamente, na aplicação da nova legislação.

Essas situações serão utilizadas para diagnosticar o efeito de impunidade sustentado nas manifestações desfavoráveis à Lei 13.655/2018, na medida em que se poderá verificar se houve a descaracterização da irregularidade de forma desarrazoada, em virtude da aplicação da norma.

Frise-se que, para os tribunais que apresentaram uma tímida aplicação da norma, os dados podem ser inconclusivos, eis que a inexistência de acórdãos que afastem as irregularidades pode ocorrer pela própria ausência de aplicação das alterações normativas.

Posto isso, os dados relativos às análises foram consolidados na tabela seguinte, à partir dos parâmetros de pesquisa expostos no início desta seção, contendo até cinco acórdãos que interessavam à pesquisa²⁰⁹:

Tabela 1 - Diagnóstico da região nordeste.

REGIÃO NORDESTE: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe.
TCE-AL

²⁰⁸ SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-3397*. Pleno. Processo TC-001466/2018. Relator Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro. Julgado em: 08.11.2019.

²⁰⁹ Prolatados até 04/07/2020.

NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹⁰ .
TCE-BA
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹¹ .
TCM-BA
1 - Processo: 07295e18
Tipo de processo: DENÚNCIA
Data de Julgamento: 28/04/2020
Breve resumo dos fatos: Reconhecimento de circunstância atenuante, qual seja, a mitigação da falha analisada.
LICITAÇÃO. ACOLHIMENTO DE IMPUGNAÇÃO E REPUBLICAÇÃO DO EDITAL SEM O CANCELAMENTO DO CERTAME ANTERIOR. ALEGAÇÃO DE DOCUMENTO IDEOLOGICAMENTE FALSO APRESENTADO POR LICITANTE. AUSÊNCIA DE PROVA. ERRO FORMAL. MITIGAÇÃO DA PENALIDADE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA COM ADVERTÊNCIA
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acolhida impugnação ofertada por licitante com a deflagração de novo certame, cabe ao Município promover o cancelamento da licitação anterior e a publicação (observados os prazos da Lei 8.666/93) do novo edital. 2. Demonstração nos autos de que não houve a formalização do cancelamento da licitação anterior, não obstante se alcance a finalidade pública com a deflagração do novo certame com a correção dos erros apontados na impugnação ofertada por licitante. 3. Reconhecimento da irregularidade cometida pelo Gestor e reparação tempestiva do erro. Mitigação da falha. 4. Irregularidade meramente formal. 5. Inexistência de prova da materialidade do delito de apresentação de documento ideologicamente falso. Atestado Técnico emitido por Município que goza de presunção de legitimidade. 6. O reconhecimento da irregularidade formal pelo Gestor e a correção do ato amenizam a falha detectada. Aplicação dos princípios contidos no Art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB. Ausência de prejuízo na conduta. Procedência parcial com advertência.
2 - Processo: 05964-12
Tipo de processo: DENÚNCIA
Data de Julgamento: 12/06/2019
Breve resumo dos fatos: Não houve imputação de ressarcimento ao erário diante da ausência de detalhamento das parcelas e da não comprovação se o serviço foi prestado ou não. No entanto, determinou-se a aplicação de multa e a remessa dos autos ao Ministério Público Estadual para apuração de eventual ato de improbidade administrativa.
<p>(...) Entrementes, a despeito da constatação da equipe de inspeção, como não se tem notícia nos autos da AUSÊNCIA de prestação dos serviços contratados e como não houve a segregação do período alusivo à inexigibilidade 1184/2013 e pela aplicação dos Arts. 22, § 1º e 24 da LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, deixa-se de determinar o ressarcimento do montante tido por irregular, o que não impede, contudo, que a matéria seja reexaminada pelo Ministério Público Estadual no exercício de sua competência.</p> <p>Neste sentido, em razão da aferição das irregularidades referenciadas na Denúncia, bem como diante do esboçado no Relatório de Inspeção, torna-se forçosa a punição do Gestor, a fim de que seja coibida a prática de atos desta natureza.</p> <p>Por todo o exposto, vota-se, fundamentado no inciso XX do art. 1º e Art. 95 da Lei Complementar no 06/91, combinado com o art. 3º e §1º do art. 10, da Resolução TCM no 1.225/06, pelo conhecimento e PROCEDÊNCIA EM PARTE da Denúncia Processo TCM no 05964-12, apresentada contra o Sr. LUIZ CARLOS CAETANO – Gestor Municipal de Camaçari. Em razão do ilícito praticado, imputa-se ao Gestor e ordenador das despesas a multa no valor de R\$ 54.336,00 (cinquenta e quatro mil,</p>

²¹⁰ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

²¹¹ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

<p>trezentos e trinta e seis reais), com base no art. 71, inciso II e Art. 76, III, “d”, da citada Lei Complementar no 06/91, devendo ser corrigida monetariamente e acrescido de juros legais até a data do efetivo pagamento.</p> <p>A multa aplicada deverá ser recolhida ao erário municipal, na forma estabelecida nas Resoluções TCM no 1124/05, e 1345/16, sob pena de se adotar as medidas preconizadas no art. 74 da multicitada Lei Complementar. Tal cominação se não for paga no prazo devido, será acrescida de juros legais.</p> <p>Em face das irregularidades consignadas nos autos, notadamente aos fortes indícios de fraude ao procedimento licitatório, determina-se a representação da presente Denúncia, por intermédio da Assessoria Jurídica deste TCM, ao douto Ministério Público, fundamentado no inciso XIX, do art. 1º e na letra “d”, do inciso I, do 76, da Lei Complementar nº 06/91, a fim de se apurar a prática do ilícito previsto no art. 10, inciso VIII, 11, I, ambos da Lei de Improbidade Administrativa, bem como no art. 89 da Lei de Licitações</p> <p>* Ressalta-se que, atualmente, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Tese de Repercussão Geral 899 - RE 636.886 - Min. Alexandre de Moraes e Tese 897 - RE 852.475 – Min. Alexandre de Moraes), somente os débitos decorrentes da condenação de agentes público por ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa são imprescritíveis, cabendo ao judiciário esse reconhecimento. Os títulos que imputam débitos exarados pelos Tribunais de Contas, ao contrário, se submetem à prescrição quinquenal, de forma que a remessa efetivada é de grande importância para que seja tutelado o possível dano ao erário.</p>
3 - Processo: 11743e19
Tipo de processo: DENÚNCIA
Data de Julgamento: 04/12/2019
Breve resumo dos fatos: Reconhecimento de atenuante diante da tentativa de correção da irregularidade.
<p>(...) Em seguida os autos foram encaminhados à apreciação do douto Ministério Público de Contas deste Tribunal – MPEC/TCM, o qual apresentara a Manifestação nº 2158/2019 (fls. 96/101), dando pelo conhecimento parcial e, na parte conhecida, pela procedência da denúncia, conforme trecho a seguir:</p> <p>‘Ante o exposto, e por tudo mais que nos autos consta, o Ministério Público de Contas manifesta-se pelo conhecimento parcial e, no mérito, na parte conhecida, pela procedência da presente Denúncia, com a correspondente aplicação de multa proporcional às condutas praticadas pelo Gestor, com lastro no art. 71, inciso II, da Lei Orgânica do TCM/BA, levando-se em consideração, para fins de atenuação da penalidade a ser imputada, conforme determina o art. 22, § 2º, da LINDB, que o gestor tentou corrigir a irregularidade noticiada’. (fls. 258/259).</p>
4 - Processo: 11799e19
Tipo de processo: TERMO DE OCORRÊNCIA POR AUSÊNCIA DE ENVIO DE DOCUMENTOS
Data de Julgamento: 20/03/2020
Breve resumo dos fatos: Reconhecimento de atenuante pela correção da irregularidade pelo gestor.
<p>(...) III. VOTO</p> <p>Vistos, detidamente analisados e relatados e considerando-se:</p> <p>c) que a irregularidade mantida e confessada, qual seja registro errado de dados no sistema em apreço deve ser atenuada em obediência ao contido no art. 22, § 2º da LINDB, uma vez que fora corrigida pelo Gestor, em que pese a tardia adoção de providências.</p>
TCE-CE
1 - Processo: 44243/2019-7
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 24/10/2018
Breve resumo dos fatos: O recurso foi provido utilizando também os dispositivos da LINDB e ressaltando o Princípio da Segurança Jurídica.
<p>Tomada de Contas Especial da Prefeitura Municipal de Horizonte</p> <p>— Exercício financeiro de 2014 — Parecer Ministerial pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da TCE. Decisão da 2ª Câmara do TCE/CE pela PROCEDÊNCIA PARCIAL da Tomada de Contas Especial, considerando-a como REGULARES COM RESSALVA, com aplicação de multa.</p>

(...) impende destacar, que se trata de falha grave, entretanto, considerando que não existem elementos nos autos que demonstrem efetivo prejuízo a competitividade, em respeito ao art. 20 da Lei de Introdução as Normas de Direito Brasileiro - LINDB, aplico multa com fulcro no art. 56, X, da LOTCM.
2 - Processo: 18826/2018-4
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 09/03/2020
Breve resumo dos fatos: Afastamento da responsabilidade considerando o curto lapso temporal em que houve a demora no envio das informações ao Tribunal.
<p>Parecer ministerial:</p> <p>Em regra, o envio das informações de uma determinada competência deve ser procedido até o dia 30 do mês seguinte. No caso concreto, os dados em atraso se referiram à competência de fevereiro/2015, tendo como data limite o dia 30/03/2015.</p> <p>Contudo, os dados foram enviados em 06/04/2015. No visio desta Procuradoria, embora a conduta seja reprovável, compreende-se que o reduzido lapso temporal entre a data limite e o efetivo envio (cerca de 6 dias), a iniciativa voluntária do gestor em encaminhar os dados, e o caráter isolado de falta da mesma natureza durante o exercício de 2015 advogam em favor do gestor. Assim, no intuito de formular posicionamento jurídico em conformidade com o art. 16, do Decreto nº 9.830/19, que regulamentou os arts. 20 a 30 da LINDB, esta Procuradoria deixa de sugerir aplicação de multa, recomendando ao responsável que em eventuais e futuras gestões envie os dados dentro do prazo fixado.</p> <p>Acórdão:</p> <p>O nobre Ministério Público de Contas, corroborando com a análise técnica, sugeriu a aplicação de recomendação.</p> <p>Diante do exposto, em razão do reduzido lapso temporal entre a data limite e o efetivo envio, em conformidade com o Ministério Público de Contas, aplico RECOMENDAÇÃO, para que o responsável em eventuais e futuras gestões envie os dados dentro do prazo fixado</p>
TCE-MA
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹² .
TCE-PB
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹³ .
TCE-PE
1 - Processo: 16100335-7RO001
Tipo de processo: RECURSO ORDINÁRIO
Data de Julgamento: 13/05/2020
Breve resumo dos fatos: Recurso provido parcialmente, afastando a multa, mas não a irregularidade.
<p>CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. ATRASO NO RECOLHIMENTO. ENCARGOS DE MULTAS E JUROS. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DE ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE OBRIGATORIEDADE. SISTEMA SAGRES. ATRASO NO ENVIO DE DADOS. APLICAÇÃO DE MULTA. EXIGÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. 1. Os encargos de multas e juros pelo atraso injustificado no recolhimento das contribuições previdenciárias constituem irregularidades passíveis de aplicação de multa. 2. É pacífica a jurisprudência firmada no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que não existe obrigatoriedade de criação, pelos municípios, de órgãos de Advocacia Pública. 3. A terceirização de atividades fins da administração pública, exceto em situações permitidas por Lei, constitui burla à regra constitucional do concurso público. 4. O atraso injustificado no envio de dados ao sistema SAGRES poderá dar causa à aplicação de multa. 5. A aplicação e dosimetria de penalidade pecuniária aos agentes públicos devem ser legalmente fundamentadas.</p>

²¹² Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

²¹³ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

(...)

Não obstante a falha não ter sido afastada nesta seara recursal, a auditoria não imputou devolução de valores e não houve informação de que os serviços não foram prestados pelos contratantes, devendo, assim, ser levada para o campo da determinação aos atuais gestores.

Ainda neste tópico, considero a multa aplicada aos recorrentes, notadamente os membros da comissão de licitação, desarrazoável. Não se pode negar que houve um processo licitatório, ainda que com falhas. Ademais, restou ausente, no Acórdão, a fundamentação de fato que deu azo à penalidade aplicada e o seu quantum respectivo.

Destarte, à luz do princípio da coerência e da fundamentação das decisões, e diante da jurisprudência deste Tribunal de Contas, arrimado ainda nas recentes diretrizes inseridas Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, dou provimento ao Recurso Ordinário e afasto a multa aplicada aos srs. Adriana Almeida Pereira (Presidente da Comissão Permanente de Licitação-CPL), Cleymerson Anderson Galdino (Membro da CPL) e Luís Francisco da Silva (Membro da CPL).

(...)

Diante do expendido, a deliberação recorrida deve permanecer inalterada, com a imputação do débito decorrente dos atrasos e multas ao gestor que lhe deu causa.

Entretanto, à luz das novas diretrizes inseridas Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, e dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e ainda por restarem ausentes, no Acórdão, a fundamentação de fato e os percentuais que orientam a dosimetria da multa aplicada ao gestor, dou provimento ao Recurso Ordinário para afastar a multa consignada pela TCE/PE aos recorrentes.

(...)

Não obstante a falha não ter sido afastada nesta seara recursal, a auditoria não imputou devolução de valores e não houve informação de que os serviços não foram prestados pelos contratantes, devendo, assim, ser levada para o campo da determinação aos atuais gestores.

Ainda neste ponto, considero a multa aplicada aos recorrentes, notadamente os membros da comissão de licitação, irrazoável. Não se pode negar que houve um processo licitatório, ainda que com falhas. Ademais, restou ausente, no Acórdão, a fundamentação de fato que deu azo à penalidade aplicada e o seu quantum respectivo (dosimetria).

Destarte, à luz do princípio da coerência e da fundamentação das decisões, e diante da jurisprudência deste Tribunal de Contas, arrimado ainda nas recentes diretrizes inseridas Lei de Introdução ao Direito Brasileiro - LINDB, dou provimento ao Recurso Ordinário e afasto a multa aplicada aos srs. Adriana Almeida Pereira (Presidente da CPL) -Cleymerson Anderson Galdino (Membro CPL) e Luís Francisco da Silva (Membro CPL)

2 - Processo: [18100441-0](#)

Tipo de processo: PRESTAÇÃO DE CONTAS GOVERNO

Data de Julgamento: 19/05/2020

Breve resumo dos fatos: Ponderou-se a situação geral das contas prestadas para, com base no art. 22, caput e § 2º, da LINDB e no princípio da proporcionalidade, emitir Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Terra Nova a aprovação com ressalvas das contas relativas ao exercício financeiro de 2017.

(...) É, pois, nesses juízos de ponderação e no artigo 22, § 2º, da LINDB — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que se consagra o dever de proporcionalidade.

Ante o exposto,

VOTO pelo que segue:

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. GOVERNO. PARECER PRÉVIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. REPASSE DE DUODÉCIMOS AO LEGISLATIVO. REGIME CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. ARRECADÇÃO TRIBUTÁRIA E DE CRÉDITOS DA DÍVIDA ATIVA. 1. Observância dos limites mínimos constitucionais em saúde e educação. 2. Recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias. 3. Descumprimento do limite legal de gastos com pessoal (LRF, arts. 19 e 20). 4. Outras irregularidades formais. 5. Princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. 6. Parecer Prévio pela Aprovação com ressalvas das contas de governo. Outras determinações.

3 - Processo: [17100166-7RO001](#)

Tipo de processo: RECURSO ORDINÁRIO

Data de Julgamento: 02/10/2019

Breve resumo dos fatos: Recurso provido parcialmente alterando o julgamento para a aprovação com ressalvas das contas, com fundamentando, dentre outras circunstâncias jurídico-factuais, nos dispositivos da LINDB.

Constata-se que, numa visão global das presentes contas de governo, que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global. Observou-se no inteiro teor do Parecer Prévio que foram obedecidos os limites constitucionais de educação e saúde, bem como cumprimento no último quadrimestre do limite de despesa com pessoal; também houve o devido repasse do duodécimo à Câmara dos Vereadores.

Verifica-se, então, que a grande parte dos achados foram “positivos”, de conformidade. Destaco, ainda, que a questão da deficiência da transparência trata-se de irregularidade, vale dizer, passível de responsabilização autônoma por meio de processos de gestão fiscal. Nada obstante, sopesando o conjunto de achados positivos com as referidas falhas que permaneceram, é dever buscar guarida, neste caso concreto, nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

É, pois, nestes juízos de ponderação e no **artigo 22, § 2º, da LINDB** — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que consagra o dever de proporcionalidade, que concluo pelo provimento das alegações do recorrente, reiterando que é dessa forma que tenho votada na primeira Câmara. Assim,

CONSIDERANDO o preenchimento dos requisitos de admissibilidade;

CONSIDERANDO que houve observância, por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais atinentes a contas de governo, tais como respeito aos limites constitucionais de educação e saúde, bem como cumprimento no último quadrimestre do limite de despesa com pessoal; também houve o devido repasse do duodécimo à Câmara dos Vereadores; a Dívida consolidada líquida – DCL permaneceu nos limites preconizados pela Resolução no 40/2001 do Senado Federal; e recolhimento integral das contribuições previdenciárias, com a adoção das alíquotas de contribuição respeitando os limites legais;

CONSIDERANDO que as falhas quanto ao *déficit* na execução orçamentária; baixa capacidade de honrar seus compromissos imediatamente ou no curto prazo e nível de transparência “Crítico”, sendo esta última a mais relevante, não são suficientes para macular o conjunto das contas de governo, em razão dos achados positivos, cabendo determinação e recomendação;

CONSIDERANDO os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assim como do disposto no **artigo 22, §2º, da LINDB**;

Em, preliminarmente, CONHECER do presente Recurso Ordinário e, no mérito, DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, no sentido de retirar o considerando referente à não elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, bem como alterar os termos do Parecer Prévio emitido para APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas de governo do Sr. Juliano Nemésio Martins, Prefeito do Município de Itaíba, relativos ao exercício financeiro de 2016.

4 - Processo: [16100176-2RO001](#)

Tipo de processo: RECURSO ORDINÁRIO

Data de Julgamento: 11/12/2019

Breve resumo dos fatos: Recurso provido em razão das circunstâncias factuais não ensejarem a reprovação das contas.

(...) CONSIDERANDO o disposto no artigo 22, **caput e § 2º, da LINDB**, visto que, no presente caso, a irregularidade remanescente, não repasse integral das contribuições previdenciárias para o RGPS, não é considerada, de per si, capaz de macular o conjunto das contas do exercício, diante das circunstâncias atenuantes existentes nestas contas;

(...)Em, preliminarmente, CONHECER do presente Recurso Ordinário e, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO** para a emissão do parecer prévio recomendando à Câmara Municipal competente a aprovação com ressalvas das contas de governo em destaque.

5 - Processo: [17100080-8](#)

Tipo de processo: PRESTAÇÃO DE CONTAS GOVERNO

Data de Julgamento: 22/08/2019

Breve resumo dos fatos: Trata-se da Prestação de Contas de Governo em que foi emitido Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Recife a aprovação com ressalvas das contas, também, com fundamento em uma análise global da gestão.

<p>(...) Assim, numa visão global das presentes contas de governo, constata-se que houve a observância (conformidade), por parte da Administração, da maioria dos temas essenciais para a prolação do juízo de valor final e global deste processo. Com efeito, restou configurada a aplicação adequada em setores essenciais, a exemplo da saúde e educação, despesas com pessoal, dívida pública, duodécimos e despesas com publicidade, sem esquecer os recolhimentos tempestivos das contribuições previdenciárias. É, pois, arrimado nestes juízos de ponderação, nos precedentes desta Casa e no artigo 22, § 2º, da LINDB — “Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” —, que consagra o dever de proporcionalidade no julgamento das contas, que concluo afirmando que as impropriedades remanescentes devem ser motivo de ressalvas, determinações e recomendações.</p>
TCE-PI
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹⁴
TCE-RN
1 - Processo: 009969/2017
Tipo de processo: APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, REFERENTE AO PROCESSO Nº 7065/2015-TC.
Data de Julgamento: 26/11/2019
Breve resumo dos fatos: Reconhecimento de justa causa no atraso do envio de documentos.
<p>APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ATRASO NO ENVIO DE DOCUMENTOS AO TRIBUNAL DE CONTAS. ALEGAÇÃO DE JUSTO IMPEDIMENTO. CIRCUNSTÂNCIAS PRÁTICAS QUE LIMITARAM A ATUAÇÃO DOS GESTORES. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DEFENSÓRIAS. INTELIGÊNCIA DO ART. 22, §1º, DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO E DO ART. 107, §2º, DA LEI ORGÂNICA DO TCE/RN. ARQUIVAMENTO. - No caso concreto, ficou demonstrado que a alta complexidade na elaboração dos documentos traduziu-se em justo motivo para o descumprimento do prazo para enviá-los ao Tribunal.</p>
2 - Processo: 003056/2018-TC
Tipo de processo: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO REFERENTE AO ANO DE 2016 (OMISSÃO)
Data de Julgamento: 12/12/2019
Breve resumo dos fatos: Manutenção da irregularidade, mesmo diante da aplicação da LINDB. Consideração das circunstâncias do caso concreto para o agravamento da pena.
<p>APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. COMINAÇÃO DE TUTELA SANCIONATÓRIA. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO. RESOLUÇÃO N.º 31/2018-TCE/RN.</p> <p>(...) Observada a especificidade da infração cometida (art. 22 §2º da LINDB) e considerando que as contas foram prestadas com 321 (trezentos e vinte e um) dias de atraso, entendo pela aplicação da sanção no valor máximo. (...)</p> <p>Assim, embora suprida a omissão, não é possível afastar o cometimento de irregularidade (mora na prestação de contas). Quando da apresentação da defesa (evento 24, apensado 300022/2019), o agente público não comprovou circunstância prática apta a limitar/escusar sua conduta (art. 22 § 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) .</p>
3 - Processo: 003701/2012-TC
Tipo de processo: INFORMAÇÃO SELETIVA E PRIORITÁRIA Nº001/12-DIN/TCE-CM NATAL
Data de Julgamento: 12/12/2019
Breve resumo dos fatos: Manutenção da irregularidade, mesmo diante da aplicação da LINDB. Consideração das circunstâncias do caso concreto para o agravamento da pena.
<p>DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES PÚBLICAS. IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DE TUTELA SANCIONATÓRIA.</p> <p>(...) As omissões verificadas possuem consequências práticas (art. 20 da LINDB). Dificultam o controle social e o acesso a informações da gestão fiscal. No caso, restam violados os seguintes</p>

²¹⁴ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

diplomas: a) art. 37 caput da Lei Magna em vigor (notadamente quanto ao preceito de publicidade); b) o art. 48-A I da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) art. 2º da Lei 12.527/2011; d) o poder normativo do TCE/RN.
4 - Processo: 001107/2019-TC
Tipo de processo: APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. INADIMPLÊNCIA DO SIAI-DP. PERÍODO SETEMBRO A DEZEMBRO DE 2018
Data de Julgamento: 31/10/2019
Breve resumo dos fatos: Manutenção da irregularidade, mesmo diante da aplicação da LINDB. Consideração das circunstâncias do caso concreto para atenuação da pena. SISTEMA INTEGRADO DE AUDITORIA INFORMATIZADA DE DESPESA DE PESSOAL (SIAI-DP). ATRASO NA PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES. TUTELA SANCIONATÓRIA. (...) Consequência prática da conduta da responsável (art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB): o atraso no fornecimento de dados públicos acarreta prejuízo à atividade fiscalizatória, comprometendo a eficiência e eficácia da atuação do órgão técnico de controle externo. Dificulta os mecanismos de transparência ativa e passiva preconizados pela Lei de Acesso à Informação e o controle social. A imputação da consequente e objetiva sanção pecuniária deve observar os comandos insertos no art. 22 §§1º e 2º da LINDB. Diante da informação fornecida pela DAE, no sentido de que não existe multa (de natureza definitiva) imputada à gestora (evento 49), entendo pela aplicação da sanção no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), levando em consideração a circunstância da primariedade.
TCE-SE
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²¹⁵ .

Dos casos verificados, nota-se, em sua maioria, que houve o reconhecimento de circunstâncias atenuantes, afastando-se a responsabilização do agente, diante de situações concretas.

Contudo, embora na maior parte dos casos tenha havido o afastamento da penalização, não houve a descaracterização da irregularidade.

Isso implica dizer que, nos casos analisados, houve o reconhecimento de que a uma atuação punitivista poderia dar lugar a uma atuação preventivo-orientativa, objetivando o aprimoramento da gestão pública, evitando sanções desproporcionais.

Não obstante, a técnica de afastar a penalização, mas não a irregularidade, possibilita que, futuramente, caso haja conduta reiterada, essa circunstância possa ser avaliada em desfavor do agente.

Essa atuação, ao não descaracterizar a irregularidade, mas abrandar a penalização, acaba por não gerar o temido efeito da impunidade, pois permite o controle e verificação de reincidência (o que não ocorreria no eventual descaracterização da irregularidade, eis que seu desnaturamento não poderia gerar efeitos negativos à pessoa implicada), realizando o controle de forma mais proporcional e equânime, atentando-se para a realidade do gestor.

²¹⁵ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

Ressalte-se, ademais, que não houve, propriamente, a descaracterização de irregularidades pela utilização da LINDB, mas, tão somente, uma maior preocupação quanto à responsabilização dos agentes públicos envolvidos, em virtude das condutas em si praticadas.

4.2. Região Sudeste

A Região Sudeste, por sua vez, é composta por seis Tribunais de Contas, sendo quatro estaduais e dois municipais, a saber: o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, abrangendo 88.371.433 milhões de habitantes (em 2019) e 1.668 municípios²¹⁶.

A pesquisa na região mostrou verdadeira aderência das Cortes de Contas às regras inseridas pela Lei nº 13.655/2018 como é possível observar nas linhas seguintes:

4.2.1. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

A Corte Capixaba apresentou farta jurisprudência sobre a aplicação da Lei nº 13.655/2018, a seguir:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - CONHECER - ART. 28 DA LINDB - AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO - DAR PROVIMENTO - CONFERIR EFEITOS INFRINGENTES - MODIFICAR ACÓRDÃO – AFASTAR IRREGULARIDADE E RESSARCIMENTO - DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR

(...)

2.2 DO MÉRITO RECURSAL

Os presentes embargos de declaração encontram fundamentação em duas supostas omissões no acórdão recorrido: a primeira refere-se à não abordagem da aplicação retroativa, por ser norma mais benéfica, do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro; a segunda, à suposta omissão quanto à necessidade de uniformização da jurisprudência, no sentido de se ter decisões coerentes e harmônicas, conforme art. 926 do Novo Código de Processo Civil.

(...) 2.2.2 DA SUPOSTA OMISSÃO QUANTO À APLICAÇÃO RETROATIVA DO ART. 28 DA LINDB

Quanto a essa eventual omissão, a Área Técnica entendeu assistir

²¹⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

razão ao embargante quanto à necessidade de a questão ser abordada. Isso porque, na sua compreensão, embora o não acolhimento da tese de aplicação do art. 28 da LINDB estivesse correto, considerando que o Acórdão fora prolatado anteriormente à lei, como a interposição do recurso provocaria o prolongamento da fase de cognição processual, e a matéria seria de ordem pública, o Acórdão recorrido deveria ter examinado a questão.

(...)

Nota-se que a Área Técnica esmiúça o caso concreto, na Instrução Técnica de Recurso 00137/2019-8. Entretanto, o faz em sede de embargos de declaração, na verdade, em sede de embargos de declaração em relação a acórdão proferido em embargos de declaração. Contrastando a análise procedida na citada instrução, com a Instrução Técnica Inicial 01/2005, editada no bojo do Processo TC 3641/2004 (fls. 420/434), nota-se uma enorme diferença em termos de detalhamento.

(...) Primeiramente, quanto à suposta inexistência de caráter informativo, educativo ou de orientação social, devemos transcrever os trechos dos programas, conforme consta da fl. 431 daqueles autos:

‘O Projeto Terra realizou mais de trezentas obras de contenção de encostas como esta, evitando deslizamentos e tragédias nos morros de Vitória’. – AÇÃO VITÓRIA 1

‘Aqui na Ilha das Caieiras, a economia local se desenvolve a partir da tradição das famílias daqui a pesca artesanal e a culinária típica capixaba’ – AÇÃO VITÓRIA 1

‘A educação infantil está chegando a Jardim da Penha, nesta escola vão ser seiscentas novas vagas’. – AÇÃO VITÓRIA 1

‘A gente não pode pensar em saúde só quando fica doente. As unidades de saúde de Vitória e o Programa Saúde da Família vão, brevemente, cobrir cem por cento da cidade’. – AÇÃO VITÓRIA 2

Dos trechos acima pode-se verificar caráter informativo, e de orientação social. Na primeira, há a prestação de contas acerca de obras realizadas; na segunda, há o destaque de uma importante região turística da cidade; na terceira, há informação quanto à oferta de novas vagas em escola em um determinado bairro da cidade; na quarta, há informação quanto a uma importante área social, a saber, a saúde pública. Não podemos concordar com a afirmação de que tal publicidade não teria o caráter informativo, educativo ou de orientação social. Dessa forma, não há que se falar em ressarcimento.

Quanto ao aspecto da promoção pessoal, a singeleza da imputação da irregularidade não permite a verificação de elementos mínimos capazes de proporcionar aos responsáveis um contraditório adequado.

Há que se ressaltar que no ano de 2004, o recorrente nem foi candidato a outro cargo eletivo, encerrando seu mandato no final daquele ano.

Em relação ao Sr. Luiz Paulo Vellozo Lucas, que é o ora recorrente, só há um relance de conduta, que é a de ter sido apresentador dos programas veiculados. Quanto ao Sr. Fernando Schneider Kunsch (ex-Secretário Municipal de Comunicação), nem ao menos conduta há, mas o simples comando de que fosse citado.

Por sua vez, a Instrução Técnica Conclusiva 58/2005, ao tratar da responsabilidade dos citados, como se pode verificar da fl. 631 daqueles autos, se restringe a dizer o seguinte:

‘No caso em tela, resta clara a violação ao disposto no art. 37, § 1º, da Constituição Federal pelos responsáveis. A partir do momento em que o Prefeito Municipal de Vitória à época, Sr. Luiz Paulo Vellozo Lucas,

figura como apresentador de programas em que são mostradas à população as obras e realizações operadas em sua gestão, com perfeita identificação de seu nome e imagem, fica evidente o caráter de promoção pessoal condenado pelo princípio da impessoalidade ou finalidade da Administração Pública, já que todos aqueles que assistirem aos referidos programas imediatamente vincularão à pessoa do Sr. Luiz Paulo as melhorias e benefícios obtidos’.

Esse foi o cotejo realizado entre as defesas apresentadas e a instrução técnica inicial, de onde se verifica, como fundamento para a responsabilização do ex-Prefeito apenas haver figurado nos programas, sem nada se mencionar quanto à responsabilidade do ex-Secretário Municipal de Comunicação.

Dessa forma, o que se nota na instrução processual desencadeada, é conduta descrita de modo singelo (em relação a um dos responsáveis, nem a conduta é descrita), sem nem adentrar na suposta ocorrência de dolo ou culpa, ausência de especificação quanto a nexos causal ou culpabilidade.

Esta Corte de Contas possui diversos precedentes afirmam e reafirmam a necessidade de a instrução processual contar com elementos essenciais para a correta responsabilização dos agentes públicos, como identificação da conduta ilícita omissiva ou comissiva, nexos de causalidade entre a conduta e o dano ou irregularidade, presença de dolo ou culpa, já que se rechaça a responsabilidade objetiva, nessa seara, e culpabilidade do agente. Nesse sentido, podemos citar: Acórdão TC 497/2019 – Segunda Câmara (Processo TC 2477/2005; Acórdão TC 918/2017 – Plenário (Processo TC 1435/2006); Acórdão TC 832/2017 - Primeira Câmara (Processo 1160/2009).

É de conhecimento geral que esta Corte de Contas tem aperfeiçoado os seus processos de controle externo, procedendo a um aprimoramento quanto à matriz de responsabilização. Mas, não podemos concordar com uma eventual ideia de que, nos idos de 2004, data do processo original, era o que tínhamos no momento, e que por isso, devemos nos contentar com tais métodos de responsabilização. A discordância se dá pelo fato de que em 2004 já havia se passado aproximadamente 16 (dezesseis) anos da promulgação da Constituição Federal de 1988, Constituição essa que consagra em seu texto o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.

(...) Considerando que o recurso interposto devolveu a questão atinente à responsabilização das autoridades cuja irregularidade lhes foi imputada, e considerando a insuficiência de elementos capazes de proporcionar uma correta responsabilização, é forçoso imprimir aos presentes embargos de declaração “efeitos infringentes”, aproveitando tanto o recorrente quanto a outra autoridade pública a qual também foi imputada a suposta irregularidade.

Diante da não ocorrência de dano ao erário, já que a publicidade possui, sim, caráter informativo, de caráter social, e não restando bem definida a responsabilidade de cada agente, e considerando ainda que a pretensão punitiva desta Corte se encontra prescrita, nada resta a não ser afastar a irregularidade e o ressarcimento imputado, que não subsistem à presente prova, conforme

fundamentação acima²¹⁷. (Sem grifos no original).

PEDIDO DE REEXAME - PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - CONHECER E DAR PROVIMENTO AO RECURSO EM FACE DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ARTE E CULTURA – **MANUTENÇÃO DA IRREGULARIDADE COM AFASTAMENTO DA MULTA APLICADA.**

(...) **Invocando as devidas vênias, discordo do entendimento técnico e ministerial e deixo de aplicar multa à recorrente (Secretária Municipal de Arte e Cultura à época), por não encontrar em suas respectivas condutas erro grosseiro (culpa grave) ou dolo comprovados, na linha de entendimento da LINDB.**

Vale ressaltar que em abril de 2018, a Lei de Introdução à Normas de Direito Brasileiro (LINDB), regulamentada pela Decreto-lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, sofreu fortes alterações introduzidas pela Lei 13.655, de 25 de abril de 2018, dentre elas o artigo 28, a saber:

‘Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro’.

Como se vê, o dispositivo passou a condicionar a responsabilização do agente público à prática de ato doloso ou de ato contaminado por erro grosseiro, restringindo, com isso, as hipóteses de responsabilização de agentes públicos por atuação culposa.

Primeiramente, é imperioso reconhecer que erro grosseiro é o contrário de erro escusável, sendo, portanto, injustificável por ofender conhecimentos ou deveres elementares e, mesmo que a lei não tenha dito, advém de uma ação culposa que pode ser decorrente de uma atitude imprudente, negligente ou imperita, e não de um mero equívoco justificável.

Nesse sentido, é a lição dos professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas:

[...] O “erro grosseiro”, por sua vez, terá lugar quando o agente público incorrer em negligência, imprudência ou imperícia irrecusáveis no exercício de seu mister (por exemplo, quando expedir um ato administrativo de cassação de uma licença, com base numa legislação revogada). Não se trata de violar a proibidade, por divergência de interpretações com o seu controlador, mas de atuar com menoscabo e com desídia para com a função pública. (O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniaao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>> Acesso em 25/05/2018)

Nota-se, então, que o art. 28 da LINDB está em consonância com entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Esta noção de erro grosseiro está intimamente ligada ao de culpa grave e, sendo assim, revela que a inovação legislativa está em plena harmonia com o entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, ao avaliar o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa, tratado no art. 10, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), firmou o mesmo

²¹⁷ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 01195/2019-2*. Plenário. Processos: 04386/2019-1, 04733/2018-1, 03956/2013-4, 05489/2006-6, 00880/2006-7, 00864/2006-8, 03641/2004-1. Relator Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Julgado em: 10.09.2019.

pensamento:

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.615.025 - PE (2016/0189390-1)

RELATOR: MINISTRO SÉRGIO KUKINA

AGRAVANTE: HAMILTON JEFFERSON CORREIA DE ALENCAR BARROS

ADVOGADOS: LEUCIO DE LEMOS FILHO - PE005807
CHRISTIANA LEMOS TURZA FERREIRA E OUTRO(S) - PE025183

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR PRÁTICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ARTS. 458, I E II, 459 E 515, CAPUT, § 1º, DO CPC/1973. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. SUPOSTA AFRONTA AO ART. 535, II, DO CPC/1973. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE COMANDO NORMATIVO. SÚMULA 284/STF. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. INVIABILIDADE, NO CASO CONCRETO. SÚMULA 7/STJ.

[...]

4. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do art. 10. Precedente: EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010 (julgado em 8/2/2018) (...)

Na mesma linha do entendimento do STJ a respeito da culpa grave, vale também registrar o que preleciona Fábio Medina Osório sobre o elemento subjetivo do ato culposo de improbidade administrativa. Vejamos: [...] culpa grave resulta da alta violação dos deveres objetivos de cuidado. Não tratamos, com efeito, de uma falta de observância qualquer dos deveres de uma boa administração, mas de enganos grosseiros, da culpa manifesta e graduada em degraus mais elevados, à luz da racionalidade que se espera dos agentes públicos e de padrões objetivos de cuidados. (Teoria da Improbidade Administrativa, 3ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 246-247).

Nota-se, então, que o art. 28 da LINDB está em consonância com entendimento doutrinário e jurisprudencial.

Assim, nos feitos submetidos a esta Corte, se identificada uma situação de dolo comprovado ou erro grosseiro ou, ainda, culpa grave, – requisitos exigidos pela LINDB que sinalizam a alta reprovabilidade e censurabilidade do ato praticado – autorizada estará a manutenção de sanções, uma vez que nestes casos, ausentes os elementos excludentes da culpabilidade e da ilicitude da conduta analisada, como a boa-fé expressada pela interpretação equivocada, embora plausível, dos fatos tidos por irregular.

Também me reporto ao artigo 22, com o qual o legislador quer evitar, com razão, que ao gestor não sejam impostas ações de cumprimento impossível.

Portanto, a partir desta alteração legislativa o julgador em sua decisão deverá inteirar-se da situação do gestor e ter em conta a realidade dos fatos, não bastando a alegação genérica que a ele cabe dar efetividade a

políticas públicas, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Há que salientar, ainda, diante dos aspectos introduzidos pela LINDB, que cabe aos Tribunais de Contas, no seu mister constitucional de controle externo, avaliação além da legalidade, focada também em outros princípios de envergadura constitucional, quais sejam, na eficiência, economicidade e motivação, dando a ambos a importância e patamar indistintos e, portanto, devem ser interpretados de forma sistemática e harmônica, não de forma isolada.

Assim, é como se o art. 28 dissesse que o agente público somente responde em caso de dolo ou culpa grave. Desse modo, entendo que não está configurado no presente caso dolo e/ou erro grosseiro que autorize a imputação de responsabilidade.

Ademais, em relação à responsabilidade da Secretária Municipal, entendo que deve ser afastada, pois estava respaldado inclusive em Parecer Jurídico, ou seja, estava respaldado por ato de outro agente público que sugeriu o deferimento do pleito.

(...)

Portanto, vejo sinalizada neste feito a ausência de culpa grave cometido pela secretária municipal à época, o que enseja o afastamento na aplicação de sanção ao ora recorrente, que ratificou os termos do parecer, nos moldes do regramento legal contido na LINDB. Ademais, não há qualquer manifestação nestes autos de que referida contratação não foi realizada ou que causou prejuízo ao erário a justificar possível ressarcimento.

Contudo, entendo que a irregularidade deve ser mantida, por vislumbrar que apesar de não se enquadrar em hipótese de inviabilidade de competição para sua montagem, pois certo que existem no mercado demais empresas que possam executar tal tarefa com presteza e zelo, porém, não restou configurado nos autos erro grosseiro a ensejar a aplicação de multa à recorrente²¹⁸. (Sem grifos no original).

Pelos julgados trazidos à colação, extrai-se que o Tribunal de Contas do Espírito Santo tem aplicado as alterações na Lei de Introdução de modo reiterado, especialmente na aplicação de penalidades, para as quais devem ser analisadas a presença de dolo ou de erro grosseiro, nos moldes do artigo 28 da LINDB, até mesmo em relação a fatos anteriores à vigência do diploma, haja vista se tratar de norma ordem pública.

O Tribunal capixaba reconhece, ainda, um novo ônus argumentativo a evitar a responsabilização objetiva dos gestores, em vista dos mandamentos constitucionais do devido processo legal e da individualização das penas, refletidos na necessidade de que a

²¹⁸ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. TC-09/2019*. Plenário. Processos 05562/2018-3, 05659/2018-4, 05623/2018-6, 05483/2018-2, 02683/2012-3. Relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Julgado em: 10.09.2019.

matriz de responsabilização demonstre todos os elementos necessários à cominação das sanções aos responsáveis.

Sobre a jurisprudência do Tribunal do Espírito Santo, destaca-se, ainda, a sua preocupação com as circunstâncias em que inserido o gestor e sobre as quais decide o órgão de controle, veja-se:

PEDIDO DE REEXAME – PREFEITURA MUNICIPAL DE IÚNA -
PROVIMENTO PARCIAL – REDIMENSIONAR MULTA.

(...)

Quanto ao mérito dessa irregularidade, tem-se que ele deve ser examinado à luz do art. 22, da LINDB, em vigor desde abril de 2018, especialmente do §1º do referido artigo.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º. As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

Analisados os fatos tendo em vista essa previsão, verifica-se que deve haver o afastamento parcial da irregularidade. O presente item engloba a contratação de servidores temporários nos exercícios de 2013 e de 2014, em vez da realização de concurso público para o preenchimento das vagas de professor. Analisando os fatos à luz do art. 22, §1º, LINDB, contudo, tem-se que, quanto ao ano de 2013, a irregularidade deve ser afastada. Como aventado pelo recorrente, 2013 foi o primeiro ano de seu mandato e, naquele ano, não havia concurso público válido com base no qual ele poderia preencher as vagas de professor.

Assim, tem-se que, ao iniciar sua gestão, o prefeito deparou, por um lado, com a necessidade de garantir educação para o ano letivo que se iniciava, e, por outro, com a impossibilidade de nomear candidatos aprovados em concurso público, tanto por não ter tempo hábil de realizar todo o processo de seleção antes das aulas quanto por não ter um cadastro de reservas para nomear servidores. A fim de garantir o direito fundamental à educação (art. 6º, CF), o prefeito, então, não tinha alternativa em 2013 que não realizar a contratação de temporários. As circunstâncias fáticas que o confrontavam, portanto, condicionaram sua ação (art. 22, §1º, LINDB) ao que era possível naquele momento, o que impõe o afastamento da irregularidade quanto a esse ano.

Por outro lado, em 2014, a situação já não mais justificava a contratação de temporários. Já há um ano à frente da administração, o prefeito deveria ter iniciado os procedimentos para realização de concurso público. Dessa maneira, as contratações temporárias seriam apenas para

lidar com os casos que fossem, de fato, temporários (para cobrir licenças médicas, por exemplo). Não há nada nos autos que demonstre que as circunstâncias fáticas tivessem, de qualquer modo, limitado ou condicionado a adoção da providência correta em relação àquele ano de 2014, tampouco que se tratava da contratação apenas de professores que estivessem apenas suprimindo a ausência temporária de um efetivo. Nesse sentido, o recorrente não junta aos autos documentos que demonstrem que se trata de professores que deveriam atender alunos com necessidades especiais ou cessões para outros órgãos, demonstrando em números e documentalmente que as contratações contemplaram apenas essas hipóteses.

Pelo exposto, opina-se pelo provimento parcial do recurso, para afastar a irregularidade quanto ao ano de 2013 e manter a irregularidade quanto ao ano de 2014²¹⁹.

Responsabilidade. Habilitação indevida de licitante e erro grosseiro. Trata-se de recurso de reconsideração em face do Acórdão TC 1215/2015, que, ao analisar o relatório de auditoria extraordinária da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, imputou responsabilidade ao recorrente, tendo em vista que, ao ser designado para atuar como pregoeiro no Pregão nº 33/2009, habilitou e contratou empresa que não possuía o serviço objeto da licitação dentre suas atividades. Analisando a questão, o relator destacou que é competência legal do pregoeiro promover a habilitação das empresas e, portanto, de verificar se as atividades desempenhadas pela licitante eram realmente condizentes com o objeto licitado, acrescentando que tal atribuição encontrava-se prevista tanto em cláusula do edital no pregão, como na Lei Federal nº 10.520/2002. Ademais, pontuou que, apesar dos obstáculos e dificuldades reais enfrentadas pelo recorrente, em função da urgência de sua designação, os quais devem ser considerados pelo julgador, a luz do disposto do art. 22, do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lindb), caberia exclusivamente ao pregoeiro, no momento da condução do certame, verificar a documentação apresentada pela licitante, relativa à fase de habilitação, certificando-se de que empresa contratada realmente desenvolvia todas as atividades objeto da licitação. Registrou que o valor expressivo do certame, de R\$3.216.000,00 (três milhões, duzentos e dezesseis reais), bem como o desconhecimento das regras dispostas no edital, por si só, já ensejariam uma postura mais diligente por parte do pregoeiro durante a fase de julgamento, como também após a sua conclusão. Nesses termos, o relator, divergindo, em parte, do entendimento técnico e ministerial e considerando que a conduta praticada pelo agente público se enquadra na hipótese de culpa por erro grosseiro, nos termos do artigo 28 do Decreto-Lei 4.657/1942, decidiu por manter a irregularidade analisada. O Plenário decidiu, por maioria, manter a irregularidade nos termos do voto do relator. (Acórdão 1212/2018-Plenário, TC-1212/2018, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 22/11/2018)²²⁰.

²¹⁹ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 00359/2019-1*. Plenário. Auditoria Ordinária. Processos 005626/2018-1, 005563/2018-8, 00864/2017-9. Relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Relator Conselheiro. Julgado em: 02.04.2019.

²²⁰ ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 1212/2018-Plenário*. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/44/Informativo-de-Jurisprudencia-n.-86.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

Diante disso, pela pesquisa, constata-se a aplicação substancial das inovações trazidas na LINDB pelo Corte capixaba.

4.2.2. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

Em consulta ao portal eletrônico da Corte de Contas mineira, observa-se a recorrência na utilização dos artigos inseridos na LINDB pela Lei nº 13.655/2018.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CÂMARA MUNICIPAL. VERBA INDENIZATÓRIA. ERRO GROSSEIRO. INEFICIÊNCIA. ILEGALIDADE. ANTIECONOMICIDADE. IRREGULARIDADE DAS DESPESAS. DANO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. PROPOSTA DE TAG.1. O erro grosseiro acarreta a responsabilização pessoal do agente público, segundo o disposto no art. 28 da LINDB. 2. A falta de razoabilidade das contratações, a infringência ao dever de licitar, a ineficiência, a não observância aos princípios da legalidade e da economicidade acarretam a irregularidade das despesas realizadas e caracterizam o dano ao erário, o qual impõe o ressarcimento, conforme dispõe o art. 316 do Regimento Interno. 3. Aplicação de multa, conforme dispõe os arts. 318, II, e 319 do mesmo diploma regimental.4. Foi determinado à Câmara Municipal que estabeleça, em proposta de TAG, prazo e condições de regularização dos contratos de locação celebrados para a instalação dos gabinetes de Vereadores²²¹.

PROCESSO ADMINISTRATIVO. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE PAVIMENTAÇÃO, TERRAPLANAGEM, DRENAGEM E FORNECIMENTO DE MASSA ASFÁLTICA E SARJETA. PREJUDICIAL DE MÉRITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECONHECIMENTO. PAGAMENTO ANTECIPADO. SERVIÇOS NÃO PRESTADOS E MATERIAIS NÃO FORNECIDOS. ERRO GROSSEIRO. LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO - LINDB. DANO. CONDENAÇÃO. RESTITUIÇÃO. DESPESA INDEVIDA ORDENADA COM BASE EM MEDIÇÃO. RESPONSABILIDADE DE QUEM ATESTA A REALIZAÇÃO DO SERVIÇO. AUSÊNCIA DE ELEMENTOS QUE INDIQUEM IRREGULARIDADE NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA AFASTA A RESPONSABILIDADE DO ORDENADOR. DANO REMANESCENTE E RESPONSÁVEL NÃO CITADO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. SUPERFATURAMENTO. PAGAMENTO DE DESPESAS POR VALOR SUPERIOR AO PREÇO DE MERCADO. TABELA DA SUDECAP E DO DER/MG E VALOR DE OUTRAS CONTRATAÇÕES CONSTITUEM FONTES LEGÍTIMAS DE PESQUISA DE PREÇOS. DANO. CONDENAÇÃO. RESTITUIÇÃO. MÉTODO DA LIMITAÇÃO DO PREÇO GLOBAL. VALOR

²²¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Tomada de Contas Especial n. 1041500*. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Julgada em: 28.11.2019.

GLOBAL DA OBRA. DANO AO ERÁRIO AFASTADO. DESPESA COM PUBLICIDADE CARACTERIZANDO PROMOÇÃO PESSOAL. DANO. CONDENAÇÃO. RESTITUIÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO. (...) 6. A liquidação irregular de despesas públicas e a realização de pagamento antecipado constitui erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lindb, cuja responsabilidade deve recair sobre o agente público que ordenava indevidamente a despesa²²².

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO ESTADUAL. PAGAMENTO DE MULTA DECORRENTE DA TRANSMISSÃO INTEMPESTIVA DE DECLARAÇÃO DE DÉBITOS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS. APLICAÇÃO DA LEI DE SEGURANÇA JURÍDICA. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. Considerando as regras sobre a segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público nas decisões administrativas, judiciais e controladoras – o que abrange os Tribunais de Contas – introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no que se refere à ocorrência de dano ao erário decorrente da transmissão intempestiva da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 22 da Lei n. 13.655, de 2018, o qual prevê que, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, devem ser examinadas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. 2. Recomenda-se ao gestor observar atentamente os normativos da Receita Federal do Brasil, especialmente no que se refere à transmissão tempestiva da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF)²²³.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais não destoa dos demais Tribunais de sua região, estando atento à aplicação das inovações da LINDB em suas decisões.

4.2.3. *Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*

A pesquisa no Tribunal de Contas Fluminense também resultou em diversos resultados, demonstrando a aplicação contumaz das novas diretrizes trazidas pela LINDB em suas decisões. Veja-se:

(...) com fulcro no disposto no art.3º, §§1º e 2º, da Deliberação TCE-RJ n.º276/2017, tal como no art. 30, caput e parágrafo único, da LINDB,

²²² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Processo Administrativo n. 677482*. Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Julgada em: 12.12.2019.

²²³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Tomada de Contas Especial n. 952333*. Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Julgada em: 11.06.2019.

reforçamos que a resposta à consulta em testilha pelo Colendo Plenário desta Corte de Contas constituirá prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, sendo certo, também, que considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o Tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto.

(...) O entendimento firmado por este Tribunal de Contas, a partir da decisão do STF no RE 650898, implicou a revogação da tese estabelecida no Processo TCE n. 233385-2/14, inaugurando uma nova orientação. Em casos como o presente, em que há alteração da jurisprudência, há a possibilidade de modulação dos efeitos da mudança para atender ao interesse social e à segurança jurídica. É que o permite a previsão contida no art. 927 §3º do CPC/15, aplicável subsidiariamente, no âmbito deste TCE, forma do art. 180 do Regimento Interno. Ademais, a LINDB, no art. 23, introduzido pela Lei 13655/18, traz proposta semelhante (...)

Em respeito ao disposto no art. 23 da LINDB, c/c o art. 925, § 3º do CPC, para os fins dos processos de competência desta Corte, a data da publicação da decisão do RE 650.898 (24/08/2017) é o marco temporal inicial para exercício do direito à percepção das parcelas de 13º subsídio e terço constitucional de férias pelos interessados²²⁴.

REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE CAMINHÕES E MÁQUINAS COM MOTORISTA/OPERADOR, COMBUSTÍVEL E INSUMOS. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM RESOLUÇÃO CONAMA E CERTIDÃO AMBIENTAL EXPEDIDO PELO INEA. CONHECIMENTO. PROCEDENCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. ARQUIVAMENTO.

(...)

Por fim, entendo não estar caracterizada a ocorrência de dolo ou de erro grosseiro por parte do gestor, a afastar o cabimento de Notificação e de sua posterior penalização pelas irregularidades constatadas, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)²²⁵.

Verifica-se que ao utilizar a LINDB o Tribunal se baseia em seu Decreto regulamentador para dar concretude à decisão, demonstrando a integração daquela Corte com os preceitos trazidos Lei, como nos casos seguintes:

(...) 3. Que, na forma do art. 28 da LINDB, o agente público apenas responderia nos casos de dolo ou erro grosseiro, ou seja, situações de negligência, imprudência ou imperícia graves, o que afastaria a “culpa simples”.

Trata-se de texto que guarda indefinição, embora a *ratio* de sua criação tenha sido eliminar a insegurança jurídica. No entanto, buscando definir o erro grave, o TCU tem proferido acórdãos reiterando o

²²⁴ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Consulta - Relatório Técnico - Processo nº 243579-7/19*. Relator Conselheiro Christiano Lacerda Ghuerrren. Julgado em: 19.02.2020.

²²⁵ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 219.519-3/19*. Representação. Voto GC-7. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 02.10.2019.

posicionamento doutrinário do parâmetro do erro grosseiro pela conduta do homem médio. Trata-se de uma grave inobservância do dever de cuidado.

Buscando dar alguma carga de concretude ao texto da LINDB, o Decreto n. 9.830/19 traz, em seu art. 12 a seguinte redação:

‘Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções. § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.’ Assim, o erro grosseiro ocorre quando a conduta se distancia do esperado do administrador, sem que tenha que agir de forma extraordinária.

Neste sentido, entendemos que a contratação com sobrepreço, ignorando parâmetros de mercado, enquadra-se nesta moldura, tendo em vista que não se mostra tarefa extraordinária uma acurada pesquisa de mercado a fim de se obter economicidade na contratação. Como já dissemos, o cerne da questão não foi a existência ou não de situação de calamidade, mas sim o sobrepreço praticado.

Neste sentido, o mesmo art. 12 do Decreto Federal, arremata, no seguinte sentido: ‘§ 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais’.

Ou seja, tal norma não possui o condão de alforriar os erros cometidos pelo administrador na condução de sua gestão, mas sim o de provocar no intérprete reflexão acerca das circunstâncias de cada caso, para que se possa avaliar se o agente público atuou com grave inobservância do dever de cuidado²²⁶.

Nessa esteira, revela-se corriqueira a aplicação das normas do Decreto-Lei 4.657/1942, primando-se pela segurança jurídica e pela análise casuística na aplicação das penalidades aos agentes públicos.

4.2.4. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

A Corte de Contas Paulistana também alberga em seus entendimentos as inovações trazidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, conforme se depreende dos julgados abaixo colacionados:

RECURSO ORDINÁRIO. QUESTÕES INTERPRETATIVAS. INCIDÊNCIA DO ART. 23 DA LINDB. CONJUNTO DE FALHAS ANALISADAS À LUZ DO CASO CONCRETO. RECOMENDAÇÕES. PROVIMENTO. Devido à incidência do art. 23 da LINDB, questões interpretativas devem ser analisadas à luz das

²²⁶ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 216.675-2/2019*. Recurso de Revisão de Decisão. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 05.02.2020.

circunstâncias do caso concreto²²⁷.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRECEDENTES. SEGURANÇA JURÍDICA. ARTIGO 24 DA LINDB. ARTIGO 489 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. EFEITOS INFRINGENTES. ACOLHIMENTO. (...) Por fim, o voto concluiu que, à época dos fatos em exame, o TCESP admitia a regularidade de contratações como a de que ora se cuida. Nesses termos, é forçoso reconhecer a aplicabilidade do disposto no artigo 24 da LINDB²⁰ e, por extensão, o contido no já citado artigo 489 do Código de Processo Civil²²⁸.

Além disso, é preciso levar em consideração que se está analisando uma política pública educacional. Não se pode ignorar, à luz do que dispõe o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), os potenciais impactos negativos que a decisão desta Corte pode causar na execução da política pública em exame, fomentando a descontinuidade do programa em prejuízo de muitas famílias²²⁹.

Ainda é possível diagnosticar em julgados recentes o emprego da LINDB para consideração das dificuldades reais do gestor, como revelam os autos nº. TC-6453.989.18-8 – Contas Anuais de Governo a seguir:

(...) Assim, levando em conta todas as premissas legais que realcei ao estabelecer a LINDB como eixo de minhas conclusões sobre o tema, considerando as dificuldades reais do gestor e a obrigação de formular-se solução que não represente prejuízo aos interesses gerais dos paulistas, inevitável que se modulem os reflexos de nossa decisão, quanto a esses valores do FUNDEB (...) Desse modo, e aqui me socorro conclusivamente da LINDB, ordenamento que introduziu no direito brasileiro o consequencialismo, ou seja, para trazer “segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público” foi definido que “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão” (art. 20 da LINDB).

(...) O Quadro Demonstrativo foi elaborado obviamente sem os índices de atualização da receita arrecadada do exercício anterior, porém preenchido o ano de 2018 como exemplo.

Referida proposta se apresenta em condições exequíveis para o Estado de São Paulo, na medida em que se define como parâmetro o próprio montante de recursos despendido indevidamente do Fundeb, detectado no exercício de 2018 (art. 21 da LINDB).

Seu cumprimento estabelecido a partir de 1/5 (um cinco avos) por ano garante a proporcionalidade e destinação equânime dos recursos em despesas próprias do ensino (art. 21, parágrafo único, da LINDB).

O início do cumprimento da decisão somente a partir do exercício de 2020 também garante o regime de transição e adaptação para o governo

²²⁷ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-021986.989.18-4*. Prefeitura Municipal de Chavantes. Relator Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. Julgado em: 04.06.2019.

²²⁸ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-41698/026/08*. Prefeitura Municipal de Diadema. Relatora Conselheira Substituta Sílvia Monteiro. Julgado em: 27.02.2019.

²²⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-007719.989.19-6*. Pedido de Reexame. Relator Conselheiro Dimas Ramalho. Julgado em: 04.12.2019.

do Estado cumprir a decisão de modo proporcional, ou seja, execução prevista para o período de 5 (cinco) anos (art. 23 da LINDB), restando claro que referida modulação se enquadra como Programa de Estado e não de Governo.

A meu ver se trata de solução adequada para resolver definitivamente a impropriedade relativa à utilização de recursos do Fundeb com o pagamento de inativos da Educação, tendo o Governo do Estado tempo suficiente e condições para se adequar.

Assim, da análise levada a efeito nos presentes autos e nos demais processos e expedientes de trâmite vinculado, emerge o juízo de que a falta de aplicação da integralidade dos recursos do Fundeb, bem como o conjunto de falhas verificadas ao longo do exercício de 2018 não são capazes de comprometer a gestão.

Nessa esteira, restou demonstrada a suficiente aplicação do normativo avaliado, possibilitando o diagnóstico seguinte, a respeito das decisões de improcedência e regularidade de contas dos gestores, feito ao final.

4.2.5. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, por sua vez, é incumbido do controle externo da capital carioca, sendo um dos poucos exemplos de Tribunal Municipal.

Em pesquisa a seu endereço eletrônico institucional, no entanto, verifica-se inexistir a possibilidade de consulta textual a seu acevo decisório, restringindo-se a possibilidade da análise de seus julgados a partir dos Boletins Jurisprudenciais lançados após a vigência da Lei nº 13.655/2018.

A avaliação dos quatro boletins relativos ao período de vigência da norma, entretanto, demonstrou a não aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em qualquer dos julgados selecionados²³⁰.

Assim, ao contrário de seu análogo estadual, o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro não demonstrou a aplicação dos novos dispositivos inseridos pela Lei 13.655/2018.

4.2.6. Tribunal de Contas do Município de São Paulo

²³⁰ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. *Boletins de Jurisprudência n. 2, 3, 4 e 5*. Disponível em: <https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticias.aspx?Categoria=95>. Acesso em: 20 mar. 2020.

O Tribunal de Contas do Município de São Paulo, diferentemente da corte estadual, apresentou poucos julgados aplicando a nova parte da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Nesse sentido, a pesquisa demonstrou que grande parte das vezes em que a novel legislação foi empregada, teve-se como objetivo a individualização das penas e conduta dos agentes responsabilizados, veja-se:

ACOMPANHAMENTO. EXECUÇÃO. CONTRATO. CET. Fornecimento de luminárias tipo LED e sinalização e iluminação de faixas de travessia de pedestres. NÃO ACOLHIDOS. DETERMINAÇÃO. MULTA. Votação unânime.

(...) **A alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (artigo 22, §1º, LINDB) passou a prescrever a necessidade de individualização da conduta, devendo as mesmas ser pontuadas nos limites de ação comissiva ou omissiva.** Requerendo numa ou noutra hipótese provas de sua intervenção objetiva no ato concreto ou na irregularidade apontada.

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’.

No caso posto, temos que as irregularidades são passíveis de individualização para a imputação de penalidade. Inclusive o tema é tão assente na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que vale citar a decisão proferida, por unanimidade, nos autos do Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral 46-20.2016.6.17.01 07/P, do ano de 2017, de relatoria da Excelentíssima Ministra Luciana Lóssio, oportunidade em que afirmou:

‘A correta individualização da conduta é imprescindível para que esta Justiça Especializada proceda ao devido enquadramento jurídico da rejeição de contas, a fim de reconhecer - ou não - a incidência da causa de inelegibilidade’.

Destarte, é imperioso que seja efetuada a especificação e personificação das condutas praticadas uma a uma por cada agente.

A nova orientação legal introduzida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro apenas normatizou o que parte da doutrina já entendia ser o justo e que na grande maioria das vezes também tentava aplicar em meus julgamentos, a indicação pessoal da conduta do agente, qual o grau de sua participação na ocorrência do ato danoso à Administração Pública.

Neste entendimento tenho que a ausência de orçamento detalhado deveria ser de indicação ao responsável pela confecção da pesquisa de preço e instrumentalização do processo administrativo que deu origem ao processo de licitação.

Em análise aos documentos dos autos, o responsável pela pesquisa de preços foi o agente Antonio Mondadore (Consultor Interno de Gestão)

– fls. 25/28, conferido por Carlos Lunardi Bigotto e Wagner Quarterone. Dos responsáveis pela elaboração do ato administrativo apenas Wagner Quarterone foi

indicado pela Auditoria como responsável e intimado para apresentação de defesa. Desta forma a eventual aplicação de penalidade deveria apenas recair a pessoa de Wagner Quarterone e não aos demais indicados nas folhas 238 dos autos do TC 360/2013.

Quanto à restrição indicada pela necessidade de visita técnica, de fato concordo com Vossa Excelência e neste particular a responsabilidade deve ser indicada aos responsáveis pela confecção do Termo de Referência (fls. 10/14 do TC 360/2013), no presente caso ficou a encargo de Luiz Alberto dos Reis – Diretor de Sinalização – e George Baltazar Jr – Superintendente administrativo – ambos não intimados no presente processo. Conforme muito bem destacou Vossa Excelência, esta irregularidade resultou em um prejuízo real ao erário, ante a desclassificação de empresas que ofertaram melhor proposta à Administração Pública.

Desta forma, em que pese reconhecer a irregularidade, afastado, quanto a este quesito, a aplicação de multa aos responsáveis, mas existe a manutenção da irregularidade quanto a necessidade de sindicância interna para apuração da responsabilidade individual de cada um dos agentes.

Quanto à execução contratual destaco que as irregularidades são oriundas da fase de elaboração do edital e quanto à fiscalização do contrato, com a indicação precisa por parte da Auditoria quanto à responsabilidade de cada um dos agentes (fls. 546 do TC 3.417/2013).

Desta forma, acompanho o relator quanto a irregularidade dos instrumentos e da execução contratual, todavia, devendo a responsabilidade recair apenas nos agentes que atuaram diretamente na confecção do edital, do contrato e fiscalização contratual, conforme descrito acima, excluindo os diretores-presidentes indicados como responsáveis, uma vez que as irregularidades devem ser aplicadas com indicação precisa da participação de cada agente público e a partir da nova disposição da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro deve levar em consideração as dificuldades reais do gestor e as exigências do cargo²³¹.

ANÁLISE. PREGÃO. ATA DE RP. CONTRATO. SME. Aquisição de pares de tênis para o kit de uniforme escolar. ACOLHIDOS. Votação por maioria.

(...) Tendo em vista meu posicionamento em diversos processos, inclusive naquilo que escrevi sobre a "Teoria do Domínio do Fato" – O Sujeito Oculto do Crime –, não vejo a possibilidade de aplicação de penalidade, sem levar em consideração as provas objetivas.

No caso concreto, aplicar sanção ao titular da Pasta com base apenas na função ocupada, sem demonstração probatória da conduta comissiva ou omissiva, que contribuiu para a irregularidade, seria adotar analogamente, de forma equivocada, a Teoria do Domínio do Fato, na seara do Direito Administrativo.

A alteração na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (artigo 22, § 1º, LINDB) passou a prescrever a necessidade de individualização

²³¹ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TC n. 3.417/2013. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Julgado em: 13.02.2019.

da conduta, devendo as mesmas ser pontuadas nos limites de ação comissiva ou omissiva. Requerendo numa ou noutra hipótese provas de sua intervenção objetiva no ato concreto ou na irregularidade apontada. ‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§1º - Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente’.

No caso posto, não cabe a aplicação de pena ao Ordenador de Despesas – o Secretário Municipal de Educação –, por atos praticados por agentes públicos que possuem presunção de legalidade no exercício de suas atribuições.

O Relator destacou como fundamento de seu voto a irregularidade referente à pesquisa de preço, sendo superior ao praticado em outra contratação da Administração Pública. Nota-se que a pesquisa de preço é um ato isolado no processo de licitação, e eventual imputação de irregularidade deveria recair sobre o agente responsável pela sua realização, no caso, o servidor indicado às folhas 162. Atos diversos compõem a formação de um processo de contratação pública. Não seria razoável presumir que o Secretário titular de uma Pasta, com a complexidade da Secretaria Municipal de Educação, pudesse acompanhar e rever todos os atos corriqueiros praticados por seus subordinados.

Quanto ao mérito da irregularidade indicada, também discordo da conclusão alcançada pelos Órgãos Técnicos desta Corte de Contas.

A documentação anexada aos autos revela a cotação realizada em três empresas (fls. 158/161), não cabendo ao servidor responsável ir além daquilo que pela praxe contratual entende-se por razoável.

Ainda, concordo com a argumentação da Origem, que o valor unitário de R\$ 37,25 – cerca de 9% mais barato que a pesquisa apontou – está dentro da realidade de mercado e que a comparação da Equipe de Auditoria com certame com objeto diverso não pode servir de parâmetro para conclusão de responsabilidade da Administração Pública.

Ante o exposto, VOTO PELO ACOLHIMENTO do Pregão 45/SME/2011, da Ata de Registro de Preço 22/SME/2011 e do Contrato 61/SME/2012²³².

ANÁLISE. CONTRATO. SME. Fornecimento de uniformes escolares. Extrapolação do limite previsto na Ata de RP. Afronta ao princípio da economicidade. IRREGULAR. DETERMINAÇÕES. Votação unânime. EFEITOS FINANCEIROS NÃO ACEITOS. Votação por maioria.

(...) Ademais, tele logicamente, parece-me pertinente e cabível analisar este caso sob a égide da novel legislação que permite que o quantitativo adicional não exceda, no seu conjunto, a 100% daqueles registrados na Ata de Registro de Preços, como consta da redação dada ao artigo 31, § 2º, do Decreto 44.279/03, por força do Decreto 51.278/2010, que embora, não vigente à época da contratação aqui analisada, é um

²³² SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *TC n. 3.251/2012*. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Revisor Conselheiro João Antônio. Julgado em: 26.12.2018.

indicativo referencial da preocupação que se deve ter com a questão da proporcionalidade e da razoabilidade no âmbito do Sistema de Registro de Preços, como bem salientou o I. Secretário Geral, com amparo nos artigos 23 e 30 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Neste sentido, aliás, esta Corte de Contas já se posicionou nos TCs 3.671/2002, 325/2002 e 417/2008.

As demais irregularidades são de cunho formal e podem ser relevadas. Isto posto, conheço dos Recursos uma vez que preenchidos os requisitos de sua admissibilidade e no mérito, DOU-LHES PROVIMENTO para julgar regular o Contrato 220/SME/2007²³³.

Contudo, esses foram os três únicos julgados em que houve referência expressa à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, para além de um outro julgado que mencionava a Lei nº 13.655/2018, mas sem utilizá-la diretamente como razão de decidir.

Nota-se, assim, que a aplicação do diploma, embora existente, ainda é tímida pelo Tribunal de Contas Municipal.

4.2.7. Realidade: o diagnóstico da região sudeste

Após avaliada a aplicação da Lei nº 13.655/2018 em todos os tribunais de contas da região sudeste, cabe verificar dentre os casos pesquisados, aqueles em que, especificamente, houve decisão pela improcedência de representações ou pela regularidade das contas, fundadas na aplicação da nova legislação.

Essas situações serão utilizadas para diagnosticar o efeito de impunidade sustentado nas manifestações desfavoráveis à Lei 13.655/2018, na medida em que se poderá verificar se houve a descaracterização da irregularidade de forma desarrazoada, em virtude, exclusivamente, da aplicação do diploma legislativo.

Frise-se que, para os tribunais que apresentaram uma tímida aplicação da norma, os dados podem ser inconclusivos, eis que a inexistência de acórdãos que afastem as irregularidades pode ocorrer pela própria ausência de aplicação das alterações normativas.

Posto isso, os dados relativos às análises foram consolidados na tabela seguinte, à partir dos parâmetros de pesquisa expostos no início desta seção, contendo até cinco acórdãos que interessavam à pesquisa²³⁴:

²³³ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *TC n. 420/2008*. Relator Conselheiro Maurício Faria. Julgado em: 27.02.2019.

²³⁴ Prolatados até 04/07/2020.

Tabela 2 - Diagnóstico da região sudeste.

REGIÃO SUDESTE: Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo.
TCE-ES
1 - Processo: 3706/2018
Tipo de processo: PRESTAÇÃO DE CONTAS
Data de Julgamento: 10/04/2019
Breve resumo dos fatos: Trata-se da Prestação de Contas em que as circunstâncias factuais não demonstraram a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do gestor.
(...)Neste sentido, ressalto que o cerne da questão está na primazia da essência sobre a forma. Isto é, ainda que a despesa tenha sido executada de maneira incorreta, a execução não prejudicou o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Desta forma, tal erro se configurou no caso concreto como formal, uma vez que não houve prejuízo ao cumprimento do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
Desta forma, na linha de inteligência da LINDB, entendo que no caso concreto, não restou configurada a presença de erro grosseiro na presente irregularidade.
Ante o exposto, divirjo do entendimento da área técnica e mantenho o indicativo de irregularidade no campo da ressalva. No entanto, determino ao gestor que cumpra o artigo 167, inciso II da CF/88 c/c artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964, não contraindo despesas das quais a Câmara não tenha dotação suficiente para executá-las.
O caso foi exposto com mais detalhes no item 4.2.1., acima.
2 - Processo: 5626/2018
Tipo de processo: PEDIDO DE REEXAME
Data de Julgamento: 02/04/2019
Breve resumo dos fatos: Trata-se de pedido de reexame em que as circunstâncias factuais não demonstraram, em parte do período, a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do gestor. No entanto, em período subsequente, o erro grosseiro foi reconhecido, mantendo-se a irregularidade.
(...) Analisando os fatos à luz do art. 22, §1º, LINDB, contudo, tem-se que, quanto ao ano de 2013, a irregularidade deve ser afastada. Como aventado pelo recorrente, 2013 foi o primeiro ano de seu mandato e, naquele ano, não havia concurso público válido com base no qual ele poderia preencher as vagas de professor.
Assim, tem-se que, ao iniciar sua gestão, o prefeito deparou, por um lado, com a necessidade de garantir educação para o ano letivo que se iniciava, e, por outro, com a impossibilidade de nomear candidatos aprovados em concurso público, tanto por não ter tempo hábil de realizar todo o processo de seleção antes das aulas quanto por não ter um cadastro de reservas para nomear servidores. A fim de garantir o direito fundamental à educação (art. 6º, CF), o prefeito, então, não tinha alternativa em 2013 que não realizar a contratação de temporários. As circunstâncias fáticas que o confrontavam, portanto, condicionaram sua ação (art. 22, §1º, LINDB) ao que era possível naquele momento, o que impõe o afastamento da irregularidade quanto a esse ano.
Por outro lado, em 2014, a situação já não mais justificava a contratação de temporários. Já há um ano à frente da administração, o prefeito deveria ter iniciado os procedimentos para realização de concurso público. Dessa maneira, as contratações temporárias seriam apenas para lidar com os casos que fossem, de fato, temporários (para cobrir licenças médicas, por exemplo). Não há nada nos autos que demonstre que as circunstâncias fáticas tivessem, de qualquer modo, limitado ou condicionado a adoção da providência correta em relação àquele ano de 2014, tampouco que se tratava da contratação apenas de professores que estivessem apenas suprindo a ausência temporária de um efetivo. Nesse sentido, o recorrente não junta aos autos documentos que demonstrem que se trata de professores que deveriam atender alunos com necessidades especiais ou cessões para outros órgãos, demonstrando em números e documentalmente que as contratações contemplaram apenas essas hipóteses.
Pelo exposto, opina-se pelo provimento parcial do recurso, para afastar a irregularidade quanto ao ano de 2013 e manter a irregularidade quanto ao ano de 2014(...)
O caso foi exposto, com detalhes, no item 4.2.1., de onde se extrai que houve o afastamento parcial em relação ao ano de 2013, haja vista ser o primeiro ano de mandato do gestor e inexistir concurso público vigente no exercício, de modo que, frente à necessidade de que houvesse a prestação ao direito fundamental à educação, o gestor teve de lançar mão de processo seletivo para contratação de

professores. O julgado, no entanto, ponderou que no ano de 2014 houve lapso temporal suficiente para que o agente público houvesse deflagrado o necessário concurso público, mantendo a irregularidade nesse ponto.
3 - Processo: 5562/2018
Tipo de processo: PEDIDO DE REEXAME
Data de Julgamento: 29/01/2019
Breve resumo dos fatos: A irregularidade foi mantida, mas a aplicação de multa afastada, haja vista não terem sido reconhecidos o dolo ou erro grosseiro.
<p>Há que salientar, ainda, diante dos aspectos introduzidos pela LINDB, que cabe aos Tribunais de Contas, no seu mister constitucional de controle externo, avaliação além da legalidade, focada também em outros princípios de envergadura constitucional, quais sejam, na eficiência, economicidade e motivação, dando a ambos a importância e patamar indistintos e, portanto, devem ser interpretados de forma sistemática e harmônica, não de forma isolada. Assim, é como se o art. 28 dissesse que o agente público somente responde em caso de dolo ou culpa grave. Desse modo, entendendo que não está configurado no presente caso dolo e/ou erro grosseiro que autorize a imputação de responsabilidade.</p> <p>(...) Portanto, vejo sinalizada neste feito a ausência de culpa grave cometido pela secretária municipal à época, o que enseja o afastamento na aplicação de sanção ao ora recorrente, que ratificou os termos do parecer, nos moldes do regramento legal contido na LINDB. Ademais, não há qualquer manifestação nestes autos de que referida contratação não foi realizada ou que causou prejuízo ao erário a justificar possível ressarcimento.</p> <p>Contudo, entendo que a irregularidade deve ser mantida, por vislumbrar que apesar de não se enquadrar em hipótese de inviabilidade de competição para sua montagem, pois certo que existem no mercado demais empresas que possam executar tal tarefa com presteza e zelo, porém, não restou configurado nos autos erro grosseiro a ensejar a aplicação de multa à recorrente.</p> <p>O caso foi exposto detalhadamente no item 4.2.1.</p>
4 - Processo: 1122/2016
Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO
Data de Julgamento: 31/10/2018
Breve resumo dos fatos: As circunstâncias factuais não demonstraram a existência de dolo ou erro grosseiro na conduta do procurador, ensejando o afastamento de sua responsabilidade.
<p>Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 1122/2016, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária em:</p> <p>III. 1 Pela PROCEDÊNCIA da presente Representação, com base nos artigos 95, II e 99, §2o, da Lei Complementar Estadual 621/2012, tendo em vista o reconhecimento e a manutenção da seguinte irregularidade:</p> <p>Utilização do critério “menor preço por lote” para a contratação de objeto divisível (item 3.1 da ITI 868/2017-6 e 2.1 da ITC 2416/2018)</p> <p>Base legal: Princípios da eficiência e economicidade – art. 37, caput e art. 70, caput da CRFB/88; Princípio da proposta mais vantajosa – art. 3º, caput da Lei 8.666/93; Artigo 3º, § 1º, I, artigo 15, IV e artigo 23, § 1 da Lei 8.666/93; Súmula 247 do TCU; Cláusulas 13.2 e 13.3 do Edital do Pregão Presencial nº 01/2016.</p> <p>III. 2 AFASTAR A APLICAÇÃO DE SANÇÃO ao senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad (prefeito), ante a excludente de ilicitude verificada, na forma da fundamentação constante no item II;</p> <p>III.3 AFASTAR A APLICAÇÃO DE SANÇÃO ao senhor Orlando Bergamini Júnior (subprocurador da Prefeitura Municipal de Anchieta), ante a ausência de erro grosseiro e dolo verificado em sua conduta, conforme fundamentação constante do item II;</p> <p>III.4 AFASTAR A RESPONSABILIDADE, bem como APLICAÇÃO DE SANÇÃO à senhora Verônica Rodrigues de Jesus (pregoeira), ante a ausência de nexos causal entre sua conduta e a irregularidade ora representada, conforme fundamentação constante do item II;</p> <p>III. 5 Após os trâmites legais, ARQUIVE-SE.</p> <p>Vale lembrar que a responsabilidade do parecerista, há muito, já era norteadas pelas noções de dolo e erro grosseiro para sua responsabilização.</p>
5 - Processo: 5120/2018

Tipo de processo: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
Data de Julgamento: 11/12/2018
Breve resumo dos fatos: Na fundamentação do voto de um recurso, o Relator deixou de aplicar penalidade, reconhecendo excludente de ilicitude.
<p>Na linha de raciocínio apontada, reconheço os obstáculos e as dificuldades vivenciadas pelo gestor, em razão das exigências das políticas públicas habitualmente enfrentadas, agravada pela situação política e dos fenômenos naturais, que limitaram e/ou condicionaram a ação do agente em questão, circunstâncias atenuantes que devem ser ponderadas nesta decisão, nos termos do art. 22 da citada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Neste sentido, todos esses fatores me levam a decidir, neste caso concreto, que a não limitação de empenho e o consequente déficit orçamentário e financeiro, não pode ser analisado de forma isolada e desconsiderada as excludentes de culpabilidade evidenciadas nos autos. Portanto, ante as excludentes de culpabilidade evidenciadas, entendo que as irregularidades ora analisadas não se enquadram no conceito de erro grosseiro exposto no item II.4 deste voto, razão pela qual mantenho os indicativos de irregularidade, mas os considero passíveis de ressalva. Ressalta-se, porém, que as irregularidades deverão ser analisadas de forma conjunta.</p>
TCE-MG
1 - Processo: 952333
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 11/06/2019
Breve resumo dos fatos: Houve a exclusão da multa e da responsabilização solidária dos agentes. Reconheceu-se as dificuldades estruturais da entidade gerida, mantendo recomendação à gestão superior da entidade.
<p>TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNDAÇÃO ESTADUAL. PAGAMENTO DE MULTA DECORRENTE DA TRANSMISSÃO INTEMPESTIVA DE DECLARAÇÃO DE DÉBITOS E CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS FEDERAIS. APLICAÇÃO DA LEI DE SEGURANÇA JURÍDICA. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. 1. Considerando as regras sobre a segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público nas decisões administrativas, judiciais e controladoras – o que abrange os Tribunais de Contas – introduzidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), no que se refere à ocorrência de dano ao erário decorrente da transmissão intempestiva da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF), aplica-se o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 22 da Lei n. 13.655, de 2018, o qual prevê que, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, devem ser examinadas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. 2. Recomenda-se ao gestor observar atentamente os normativos da Receita Federal do Brasil, especialmente no que se refere à transmissão tempestiva da Declaração de Débitos e Créditos Tributários Federais (DCTF).</p> <p>(...) Com pesar também, eu peço vênias ao relator para dele divergir pois entendo, em consonância com a Unidade Técnica, que as contas devem ser julgadas regulares e que devem ser excluídos de responsabilidade solidária todos os citados, por considerar que a precariedade – aí o Relator tem razão – da Administração Central da FHEMIG envolvendo o Serviço de Contabilidade e sua estrutura técnica e de pessoal à época dos acontecimentos (carência de assessores, servidores com formação técnica, ausência de normas escritas e manuais, falta de definição das atribuições e competências dos órgãos relacionados...) que, infelizmente, alguns desses problemas permanecem até hoje – por isso que a recomendação do relator é importante – contribuíram para a impossibilidade de os superiores terem tido uma percepção a respeito dos eventos lesivos em tempo suficiente para orientar os subordinados ou impedir a consumação do ato ou fato indesejado.</p> <p>Além disso, o Ministério Público de Contas, em seu parecer, também, excluiu de responsabilidade solidária todos os citados pelo ressarcimento ao erário por entender que, no presente caso, se aplica o disposto nos §§ 1º e 2º, art. 22 da Lei 13.655, de 2018, o qual prevê que, em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, devem ser examinadas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.</p> <p>Assim sendo, voto pela regularidade das contas tomadas do então Chefe do Setor de Contabilidade da FHEMIG Sr. Masblel Fernandes da Silva.</p>

Mas concordo que as recomendações à atual gestão feitas pelo relator são presentes hoje, mais do que nunca, e devem ser mantidas.
TCE-RJ
1 - Processo: 219519-3/19
Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO
Data de Julgamento: 02/10/2019
Breve resumo dos fatos: Licitação deflagrada cumulando diversos serviços que precisariam ser desmembrados e haver a remodelagem do certame. Não se verificou, no caso concreto, erro grosseiro ou dolo nos procedimentos adotados pela gestão.
<p>REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. LOCAÇÃO DE CAMINHÕES E MÁQUINAS COM MOTORISTA/OPERADOR, COMBUSTÍVEL E INSUMOS. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE REGISTRO NO CONSELHO REGIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, DECLARAÇÃO DE CONFORMIDADE COM RESOLUÇÃO CONAMA E CERTIDÃO AMBIENTAL EXPEDIDO PELO INEA. CONHECIMENTO. PROCEDENCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DO CERTAME. ARQUIVAMENTO.</p> <p>(...)</p> <p>Ademais, considerando as alegações do jurisdicionado de que os requisitos indicados no Edital constituiriam exigências regulatórias para a prestação dos serviços de distribuição de água potável e disposição de resíduos de construção civil, entendo que, no novo certame a ser eventualmente deflagrado, o Município deverá reformular a modelagem da licitação, por meio de procedimentos licitatórios específicos para cada espécie de serviço, após definir precisamente o objeto que pretende contratar.</p> <p>Registro, ainda, que o exame procedido neste processo se restringiu aos pontos suscitados na Representação ora apreciados, sendo certo que a eventual contratação poderá vir a ser objeto de controle externo a cargo deste Tribunal em futura auditoria governamental, considerando os critérios de materialidade, relevância e risco.</p> <p>Por fim, entendo não estar caracterizada a ocorrência de dolo ou de erro grosseiro por parte do gestor, a afastar o cabimento de Notificação e de sua posterior penalização pelas irregularidades constatadas, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).</p>
2 - Processo: 216675-2/19
Tipo de processo: RECURSO DE REVISÃO DE DECISÃO
Data de Julgamento: 05/02/2020
Breve resumo dos fatos: Recurso de Revisão interposto pelo Sr. Dermeval Barboza Moreira Neto, visando à revisão da decisão exarada no processo TCE nº 215.281-4/11, que trata de ato de dispensa de licitação formalizado pela Prefeitura Municipal de Nova Friburgo em favor do Sr. Manoel Nunes de Jesus, objetivando a aquisição de gêneros alimentícios para abastecimento de escolas e creches municipais, no valor de R\$ 404.890,00, que foi convertido em Tomada de Contas <i>Ex Officio</i> em Sessão de 30/07/2013.
<p>(...) 3. Que, na forma do art. 28 da LINDB, o agente público apenas responderia nos casos de dolo ou erro grosseiro, ou seja, situações de negligência, imprudência ou imperícia graves, o que afastaria a “culpa simples”.</p> <p>Trata-se de texto que guarda indefinição, embora a ratio de sua criação tenha sido eliminar a insegurança jurídica. No entanto, buscando definir o erro grave, o TCU tem proferido acórdãos reiterando o posicionamento doutrinário do parâmetro do erro grosseiro pela conduta do homem médio. Trata-se de uma grave inobservância do dever de cuidado.</p> <p>Buscando dar alguma carga de concretude ao texto da LINDB, o Decreto n. 9.830/19 traz, em seu art. 12 a seguinte redação:</p> <p>‘Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.</p> <p>§ 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.’</p> <p>Assim, o erro grosseiro ocorre quando a conduta se distancia do esperado do administrador, sem que tenha que agir de forma extraordinária.</p>

<p>Neste sentido, entendemos que a contratação com sobrepreço, ignorando parâmetros de mercado, enquadra-se nesta moldura, tendo em vista que não se mostra tarefa extraordinária uma acurada pesquisa de mercado a fim de se obter economicidade na contratação. Como já dissemos, o cerne da questão não foi a existência ou não de situação de calamidade, mas sim o sobrepreço praticado.</p> <p>Neste sentido, o mesmo art. 12 do Decreto Federal, arremata, no seguinte sentido: ‘§ 8º O disposto neste artigo não exige o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais’.</p> <p>Ou seja, tal norma não possui o condão de alforriar os erros cometidos pelo administrador na condução de sua gestão, mas sim o de provocar no intérprete reflexão acerca das circunstâncias de cada caso, para que se possa avaliar se o agente público atuou com grave inobservância do dever de cuidado.</p> <p>O argumento de que o artigo 28 afastaria a responsabilidade do agente público no caso concreto não foi acolhido. Trouxe-se o julgado à colação pois denota o efeito inverso à impunidade expectada, razão por que pertinente à pesquisa.</p>
TCMRJ
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ²³⁵ .
TCE-SP
1 - Processo: 7072/989/19
Tipo de processo: CONTRATO
Data de Julgamento: 20/01/2020
Breve resumo dos fatos: Trata-se da análise de contrato em que se trouxe a necessidade de que o gestor motivasse a escolha da modalidade licitatória, no entanto, a conclusão final foi por julgar irregular o Convite nº 1/2019 e o contrato nº 10/2019, assinado em 7/2/2019. Muito embora a eleição da modalidade do certame não tenha maculado a contratação, a falta de especificação detalhada de itens e outros assuntos motivaram o julgamento irregular da avença.
Quanto à modalidade licitatória, não obstante as vantagens já consagradas da modalidade Pregão em relação à modalidade Convite, não há como deixar de ponderar que o uso do Convite no caso destes autos, por si só, não se mostra como vício capaz de macular todo o ato administrativo, razão pela qual, em atenção ao art. 23 da LINDB , a Administração deve ser apenas recomendada a justificar a escolha da modalidade licitatória, em atenção aos postulados da motivação e da publicidade.
(...) Ante todo o exposto: (i) julgo irregulares o Convite no 1/2019 e o contrato no 10/2019 assinado em 7/2/2019, tomo conhecimento da execução contratual e determino o acionamento dos incs. XV e XXVII do art. 2o da Lei Complementar Estadual no 709/93; e (ii) recomendo a Prefeitura Municipal de Gabriel Monteiro que: - em atenção aos postulados da motivação e da publicidade, passe a justificar a opção pela modalidade Convite; e - - atente-se ao “caput” do art. 67 da Lei 8.666/93.
TCMSP
1 - Processo: TC/003251/2012
Tipo de processo: PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS
Data de Julgamento: 26/12/2018
Breve resumo dos fatos: Houve o afastamento da responsabilidade diretamente atribuída ao gestor, tendo em vista a existência de outro responsável, a quem era atribuída a tarefa maculada por falhas.
RECURSOS. PFM. VOLUNTÁRIO. Decisão que julgou irregular o contrato, não aceitou os efeitos financeiros e fez determinações. Fornecimento de uniformes escolares. SME. CONHECIDOS. PROVIDOS para afastar a irregularidade consistente na extrapolação do limite da ata de registro de preços a rejeição dos efeitos financeiros e a determinação para apuração e cobrança da signatária do contrato. Votação unânime. A alteração na Lei de Introdução às Normas do Direto Brasileiro (artigo 22, § 1º, LINDB) passou a prescrever a necessidade de individualização da conduta, devendo as mesmas ser pontuadas nos limites de ação comissiva ou omissiva. Requerendo numa

²³⁵ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização da irregularidades pela aplicação da LINDB.

ou noutra hipótese provas de sua intervenção objetiva no ato concreto ou na irregularidade apontada. No caso posto, **não cabe a aplicação de pena** ao Ordenador de Despesas – o Secretário Municipal de Educação –, por atos praticados por agentes públicos que possuem presunção de legalidade no exercício de suas atribuições.

Caso detalhado no item 4.2.6., merecendo a consulta.

A consideração de todos os casos pesquisados na região sudeste demonstrou que a aplicação da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro foi especialmente utilizada para promover o detalhamento da matriz de responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

A normativa foi utilizada, reiterativamente, para reconhecer circunstâncias concretas que limitaram a atuação dos envolvidos, individualizando cada conduta e evitando espécie de responsabilidade por arrastamento.

Nesse sentido, destaca-se trecho de julgamento proferido pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo que afirmou a necessidade de indicação precisa da participação de cada agente público, bem como da necessidade de que sejam levados em conta as dificuldades reais e exigências impostas ao gestor:

Desta forma, acompanho o relator quanto a irregularidade dos instrumentos e da execução contratual, todavia, devendo a responsabilidade recair apenas nos agentes que atuaram diretamente na confecção do edital, do contrato e fiscalização contratual, conforme descrito acima, excluindo os diretores-presidentes indicados como responsáveis, uma vez que as irregularidades devem ser aplicadas com indicação precisa da participação de cada agente público e a partir da nova disposição da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro deve levar em consideração as dificuldades reais do gestor e as exigências do cargo²³⁶.

Verifica-se, assim, que a ampla maioria dos casos a LINDB foi utilizada para aprimorar o quadro de responsabilização, impondo um ônus argumentativo aos Tribunais no momento de imposição de qualquer sanção.

Note-se que a essa espécie de responsabilização detalhada decorre da própria Constituição da República (art. 5º, inciso XLV), em apreço ao princípio da intranscendência ou pessoalidade das penas. Contudo, a inovação legislativa veio reforçar

²³⁶ SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TC n. 3.417/2013. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Julgado em: 13.02.2019.

e consolidar esse compromisso por parte do sistema de controle externo, motivando que a aplicação de penas seja substancialmente motivada e minudenciada.

Vale ressaltar, ainda, que, mesmo o artigo 28, foi aplicado de forma restrita pelos Tribunais, afastando irregularidades somente quando havia fortes razões para o fazer, sendo certa a lição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro de que **tal norma não possui o condão de alforriar os erros cometidos pelo administrador na condução de sua gestão, mas sim o de provocar no intérprete reflexão acerca das circunstâncias de cada caso**²³⁷.

Assim, ao menos em um primeiro momento, não se verificou o efeito de impunidade expectável pelas manifestações desfavoráveis ao projeto que culminou na Lei nº 13.655/2018.

4.3. Região Sul

A Região Sul, por sua vez, é composta por três Tribunais de Contas, a saber: o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, abrangendo 29.975.984 milhões de habitantes²³⁸, em 1.191 municípios²³⁹.

A pesquisa na região sul mostrou grande aderência dos Tribunais do Paraná e Rio Grande do Sul às disposições inseridas pela Lei nº 13.655/2018 no Decreto-Lei nº 4.657/1942, contudo, o Tribunal catarinense, embora referência em diversos outros assuntos (como sua força tarefa relativa ao Covid-19), mostrou-se aquém das demais cortes da região sul na aplicação da norma, como é possível se ver nas linhas seguintes:

4.3.1. Tribunal de Contas do Estado do Paraná

A pesquisa no Tribunal de Contas do Paraná resultou em diversos resultados, o que demonstra a contumaz aplicação das diretrizes traçadas pelas LINDB nas decisões emitidas pela Corte Paranaense, veja-se alguns exemplos:

ACÓRDÃO Nº 2380/19-Tribunal Pleno

²³⁷ RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 216.675-2/2019*. Recurso de Revisão de Decisão. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 05.02.2020.

²³⁸ No ano de 2019.

²³⁹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

Representação da Lei nº 8.666/93. Requisito de habilitação econômico-financeiro com índice de endividamento incompatível com o praticado no mercado e sem justificativa. **Procedência parcial da representação com emissão de determinação ao município contratante.**

(...) Corroboro, nesse sentido, as conclusões ministeriais de que não restaram caracterizados dolo ou erro grosseiro por parte da subscritora do parecer jurídico, nem tampouco a responsabilidade da pregoeira na fixação do índice questionado no presente feito:

‘Discordamos, contudo, da proposta de aplicação de multa às Interessadas Ana Paula Lopes e à Janaína Gouveia (pregoeira). Em relação à primeira, embora tenha havido imperícia na emissão dos opinativos jurídicos relativos à licitação ora impugnada, não restou caracterizado nos autos a existência de dolo ou erro grosseiro, conforme previsto no **art. 28 da recente Lei nº 13.655/2018**, até porque, embora tecnicamente falha, a estipulação do grau de endividamento visava garantir a segurança na execução do contrato, conforme arguido na defesa da Sra. Ana Paula Lopes (peça 27). Quanto à pregoeira Janaína Gouveia, não obstante a unidade técnica aponte sua competência para confecção das regras editalícias com base em apontamento da Comissão de Sindicância instaurada para apuração da irregularidade noticiada nesta Representação (peça 37), o mesmo documento registra que são utilizados modelos de licitação pretéritos, sempre com parecer jurídico, de modo que não restou configurada a responsabilidade da jurisdicionada na elaboração do edital licitatório questionado, o que afasta a possibilidade de imputação de multa’. (peça 43, p. 04)²⁴⁰.

ACÓRDÃO Nº 591/19-Primeira Câmara

Admissão de pessoal complementar. Município de Mirador. Concurso público. Edital n.º 002/01/2009.2. Nomeação de dois filhos do então prefeito municipal, gestor que conduziu o concurso público. Ausência de provas concretas de beneficiamento desses. Legalidade e registro.

(...) a Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante Instrução nº 2537/18 (peça 25), emitida pelos Analistas de Controle Lilian Fressato e João Artur Cardon Bernardes, e pelo Coordenador Guilherme Vieira, opinou pela negativa de registro das admissões dos senhores Evandro Wessler e Ivan Wessler, ambos aprovados para o cargo de Motorista, por serem filhos do prefeito municipal à época, senhor Luiz Wessler, e pela legalidade e registro das demais admissões.

(...) Concordo que o ideal teria sido o afastamento do prefeito municipal de todos os atos concernentes à realização do concurso, porque não se pode ignorar a influência que poderia exercer sobre a comissão de licitação que designou para contratar a empresa realizadora do certame, e mesmo sobre a própria empresa.

6. No caso em tela, contudo, o argumento de que os filhos foram aprovados no cargo de motorista como excedentes, apenas na 12ª e 13ª colocações em um edital que previa duas vagas, e nomeados depois da prorrogação do prazo de validade do concurso, ajuda a afastar a tese de ocorrência de fraude.

7. Ademais, pela Lei nº 039/2009, publicada em 14/03/2009, juntada à fl. 104 da peça 2 do processo nº 46342-5/09, de admissão complementar do concurso em testilha, verifica-se que o número de vagas para o cargo

²⁴⁰ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 2380/19 - Tribunal Pleno*. Processo n. 725317/18. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em: 21.08.2019.

de motorista foi alterado para o total de 20, tendo à frente do Município como Prefeito, o senhor Luiz Wessler. Confira-se a tabela referente ao quantitativo de vagas em 2009, juntada à fl. 176, da peça 2, do referido processo: (...)

8. Já os filhos do prefeito foram aprovados em concurso realizado em 2009 (resultado final publicado no dia 03/07/2009), sendo que só foram nomeados em 2011. Tem-se, portanto, mais um argumento favorável ao registro das admissões, pois a alteração prévia do número de vagas do cargo de motorista, em relação à nomeação dos interessados, permite presumir que a necessidade de preenchimento dos cargos existia independentemente da aprovação dos filhos do prefeito.

9. Neste sentido, verifica-se, no processo nº 60275-6/13, que foram realizadas mais nomeações para o cargo de motorista (dos candidatos aprovados na 16ª a 19ª colocações), pelo Prefeito Municipal subsequente, senhor Reinaldo Pinheiro da Silva. Tal circunstância também milita a favor dos registros das admissões, pois até mesmo aprovados após a classificação dos filhos do prefeito foram convocados.

10. Além disso, as decisões do Tribunal de Contas referidas pelo Município demonstram que prevalece na jurisprudência desta Corte o entendimento de que são exigidos elementos concretos da fraude ou beneficiamento, não sendo possível a aplicação direta, pura e simples, da violação ao princípio da boa-fé objetiva, concluindo-se que o prefeito beneficiou parentes porque assinou documentos referentes à realização do concurso.

11. Há que se atentar, ainda, que não há nada nos autos que indique que a empresa contratada, a SEMEAR ASSESSORIA E PLANEJAMENTO S/C LTDA, atuou em conluio com o prefeito para aprovar seus filhos no certame.

12. Soma-se a tudo isso que no recente Acórdão nº 2273/18-Tribunal Pleno, de relatoria do Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro foi lembrada, sobretudo no que dispõe a respeito da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas:

‘Nesse sentido, vale referência aos seguintes dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que privilegiam tanto os dados da realidade, em cotejo com os princípios genericamente enunciados, e os efeitos práticos dessa aplicação, como as decisões já tomadas, em favor da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e

especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) –grifos nossos.’

13. As admissões dos senhores Evandro Wessler e Ivan Wessler ocorreram, respectivamente, nos dias 03/10/2011 (fl. 32, peça 02), e 26/10/2011 (fl. 34, peça 2, processo nº 658734/11), sendo que o senhor Evandro Wessler foi “exonerado” em 25/09/2014 por motivo de falecimento (conforme consulta no sistema SIM-AP). Logo, as admissões ocorreram há mais de sete anos e, diante da falta de elementos sólidos a ensejar a negativa de registro, deve-se conferir segurança jurídica a essas relações já consolidadas.

14. Quanto às demais admissões, não tendo sido constatadas irregularidades, estão elas também aptas a registro.²⁴¹

ACÓRDÃO Nº 3354/18-Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Responsabilidade decorrente de pareceres jurídicos emitidos em processo de dispensa de licitação. Parecer jurídico obrigatório (parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93). Não cumprimento dos requisitos da lei. Situação emergencial não vislumbrada no caso em concreto. Ausência de justificativa de preço e de termo de referência. Presença da OAB/PR com o *amicus curiae*. Conhecimento e não provimento do recurso.

(...) A Exma. Ministra Carmen Lúcia do Supremo Tribunal Federal, ao tratar do caráter obrigatório do parecer jurídico com base no referido dispositivo de lei, ressaltou a atuação e responsabilidade do advogado parecerista no Mandado de Segurança no 29.137/DF:

‘É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. Contudo, embora seja obrigatória a submissão do contrato e, eventualmente, de seu termo aditivo, ao exame de legalidade pelo órgão de assessoria jurídica, sua manifestação favorável não ganha contorno de vinculatividade capaz de subordinar a atuação do gestor público, compelindo-o a praticar o ato. Por outro lado, se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o

exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir. [...]

Embora a aprovação do ato pela assessoria jurídica não vincule o Administrador a ponto de substituí-lo em seu juízo de valor, isso não significa que o parecerista é absolutamente isento de responsabilidade sobre suas manifestações. Se a prática do ato administrativo está lastreada em manifestação favorável da unidade técnica, há convergência de entendimentos e, em certa medida, compartilhamento de poder decisório entre o Administrador e o parecerista, pelo que se tornam mutuamente

responsáveis pelos danos que possam causar ao erário. (MS 29137, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 18/12/2012, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-039 DIVULG 27-02-2013 PUBLIC 28-02-2013. fl. 16, grifos nossos)’.

Ainda em corroboração a esse entendimento, o disposto no art. 28 da

²⁴¹ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 591/19 - Primeira Câmara*. Processo n. 621466/11. Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro. Julgado em: 18.03.2019.

Lei nº 13.655/2018, prevê, expressamente, a responsabilidade por erro grosseiro: 'Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.'

Muito embora se trate de dispositivo que entrou em vigor apenas em 25 de abril de 2018, a natureza interpretativa de sua dicção, corrobora, dentro do contexto dos precedentes jurisprudenciais e doutrinários citados, o entendimento nele consolidado. Dentro desse contexto, fica desde já afastada a alegação dos recorrentes, de ausência de má-fé, visto que não se trata de requisito necessário para a imputação de responsabilidade aos pareceristas, nem, tampouco, da imputação do cometimento de ato de improbidade administrativa, cuja configuração não se encontra compreendida no âmbito de atuação das Cortes de Contas, cingindo-se a matéria à verificação da ocorrência de erro grosseiro ou de culpa grave.

Dentro desse contexto, fica desde já afastada a alegação dos recorrentes, de ausência de má-fé, visto que não se trata de requisito necessário para a imputação de responsabilidade aos pareceristas, nem, tampouco, da imputação do cometimento de ato de improbidade administrativa, cuja configuração não se encontra compreendida no âmbito de atuação das Cortes de Contas, cingindo-se a matéria à verificação da ocorrência de erro grosseiro ou de culpa grave.

No caso concreto, como bem ponderado pela Unidade Técnica no Parecer no 27/18 (peça no 135, fl. 10), vale acrescentar que não se trata de emissão de parecer meramente opinativo, pois nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei no 8.666/93, cabe ao advogado a 'responsabilidade pelo exame e pela aprovação das minutas dos editais de licitação, dos contratos e congêneres, o que representa, como dito no Acórdão acima citado, da responsabilidade pelo controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios'.

Desse modo, ciente do elevado status constitucional da função do advogado à administração da justiça e da imunidade inerente ao exercício da profissão e das opiniões exaradas em parecer jurídico (art. 133 da CF), há que se reconhecer que no caso em concreto os procuradores não foram penalizados em razão de interpretações jurídicas diversas, mas em razão de erro grosseiro na análise dos pressupostos da dispensa de licitação por situação emergencial, de que trata o art. 24, IV, da Lei no 8.666/93, e pela ausência dos documentos que, nos termos do parágrafo único do art. 26 da mesma lei, integram obrigatoriamente o processo de dispensa de licitação, razão pela qual não merece prosperar a sua defesa.

Outrossim, quanto à alegação da existência da súmula no 05/2012/COP do Conselho Federal da Ordem dos Advogados consagrando o entendimento pela impossibilidade de responsabilizar, civil e criminalmente, o advogado por emissão de parecer técnico, acompanho o entendimento da Unidade Técnica (peça no 135, fl. 12) no sentido de que a referida súmula é ato *interna corporis*, não estendendo seus efeitos a outros Órgãos de controle, aos quais é assegurada a independência e a autonomia para interpretar essa orientação à luz dos dispositivos legais e constitucionais aplicáveis.²⁴²

ACÓRDÃO Nº 3090/18-Segunda Câmara

²⁴² PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 3354/18 - Tribunal Pleno*. Processo n. 787157/17. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Julgado em: 07.11.2018.

Revisão de pensão. Incorporação de verba de representação. Direito à integralidade e à paridade. Lei Estadual nº 18.135/2014, que, em seu art. 38, §5º consolidou os percentuais de verba de representação concedidos por meio de resoluções. Atos de revisão anteriores. Ausência de indícios de danos ao erário. Interpretação segundo art. 24 da Lei nº 13.655/18. Legalidade e registro. Recomendação.

(...) Ao analisar a documentação juntada nos autos e tendo-se em conta que o falecimento do servidor ocorreu em 25/04/2001, época em que, nos termos do 23 §7º e §8º do art. 40 da Constituição Federal, resguardava -se o direito à integralidade e à paridade, constata-se que os beneficiários da pensão em análise têm garantido o direito ao recebimento das vantagens incorporadas aos servidores da ativa, e, nesse caso, a verba de representação lhes é devida.

Assim, não vislumbro no presente caso a possibilidade de afastar os efeitos do art. 2º da Resolução no 27/89, que concedeu aos servidores a “verba de representação”, mantida pela Resolução no 07/04 e que restou consolidada por meio do art. 38. II, §5º a Lei Estadual no 18.135/14, beneficiando diversos servidores ativos e inativos da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná ao longo de quase 30 anos, sendo necessário que a decisão dessa Corte de Contas observe os princípios da segurança jurídica, da boa fé e da proteção da confiança legítima.

Ainda dentro dessa linha de raciocínio, é relevante levar em consideração o contexto em que os atos normativos eram editados na Assembleia Legislativa do Estado, ao tempo dos fatos ora analisados, haja vista que, do ponto de vista formal, carecem da efetiva iniciativa legislativa, e, mesmo do ponto de vista material, nem sempre guardam a devida coerência com o regime jurídico aplicável aos servidores, devendo a interpretação levar em conta, além os princípios acima referidos, a dificuldade do gestor que assume a autoria dos atos subsequentes corrigir essa falhas, sem dar causa a um desarrazoado prejuízo aos seus beneficiários.

Nesse sentido, o disposto no art. 24 da Lei no 13.655, de 2018, que acrescentou novos dispositivos à Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro:

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Diante do exposto, considerando o direito à paridade e à integralidade resguardada ao benefício de pensão, acrescido ao fato de que a “verba de representação”, concedida inicialmente por meio da Resolução nº 27/89, restou consolidada por meio da Lei Estadual no 18.135/14, bem como a Assembleia Legislativa emitiu certidão de que a verba de representação seria devida ao servidor se estivesse em atividade, deve ser concedido o registro do presente ato de revisão de pensão.

Por fim, considerando que foram trazidos aos presentes autos esclarecimentos quanto a evolução dos valores da remuneração e

gratificações relativos as revisões concedidas pelo Ente Previdenciário nos anos de 2007 e 2014 (peça no 28, 15-80, peça no 39, fls. 05-06), não havendo qualquer indício de dano ao erário, bem como em razão do decurso de tempo, deixo de acolher o opinativo do Ministério Público de Contas acerca da necessidade de abertura de Tomada de Contas Extraordinária.

Entendo, oportuno, no entanto, a expedição de recomendação à Paraná previdência no sentido de que sejam encaminhados para registro desta Corte de Contas todos os atos de revisão de pensão.²⁴³

ACÓRDÃO Nº 1491/18-Tribunal Pleno

Representação. Contratação por interposta pessoa. Ofensa ao artigo 37, inciso II, da Constituição Federal. Irregularidade. Não imposição de sanção aos gestores. Fatos anteriores à vigência da Lei Complementar nº 113/05. Precedentes desta Corte.

(...) Assim, pelas razões expostas e para que esta Corte cumpra os preceitos contidos no caput do artigo 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, introduzido recentemente pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, segundo o qual as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e resposta a consultas, bem como observe o que antes já normatizado no caput do artigo 926 do Código de Processo Civil, segundo o qual Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente, a presente Representação deve ser julgada procedente e declaradas irregulares as contas nela apontadas, por ofensa ao artigo 37, inciso II da Constituição Federal, deixando-se, contudo, de aplicar sanção aos gestores chamados a responder ao processo, tanto por ausência de dano a ser indenizado à municipalidade, tanto pela impossibilidade de aplicação de multa por fatos pretéritos ao início de vigência da Lei Complementar nº 113/05, em observância aos precedentes desta Corte.^{244, 245}

Dos casos avaliados, nota-se que desde 2018 o Tribunal vem aplicando a LINDB, seja para atenuar (se as circunstâncias concretas assim o exigirem), seja para endurecer ou aplicar penalidades (como revela o caso tratado no Acórdão nº 3354/18-Tribunal Pleno).

De todo modo, a Corte demonstra exímia preocupação com as circunstâncias factuais, individualizando seus julgados e descrevendo todas as informações de maior

²⁴³ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 3090/18 - Segunda Câmara*. Processo n. 534844/17. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Julgado em: 23.10.2018.

²⁴⁴ No caso concreto não houve a responsabilização do gestor porque a Lei Orgânica do Tribunal vigente à época dos fatos não previa sanção à conduta praticada, sendo imprescindível à responsabilização a prévia cominação legal, inclusive, de modo certo e claro para o que o agente responsável saiba precisamente a conduta que deve evitar, sob pena de sanção.

²⁴⁵ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 1491/18 - Tribunal Pleno*. Processo n. 561524/10. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em: 07.06.2018.

relevância, a fim de conferir-lhe convencimento e legitimidade, por meio de sua argumentação.

Frise-se, ainda, que o TCE-PR oferece cursos de alta qualidade na área de controle externo, tendo organizado cursos e palestras sobre a aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, um dos quais, referenciado em duas ocasiões, nas notas 75 e 83 deste trabalho.

4.3.2. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul

De outro norte, em pesquisa realizada à base de dados do TCE do Rio Grande do Sul, identificou-se um farto acervo de casos de aplicação dos novos artigos do Decreto-Lei nº 4.657/1942. Veja-se:

DECISÃO Nº TP-0563/2019
 RECURSO DE EMBARGOS. CONTAS DE GESTÃO. CONHECIMENTO. PRELIMINAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS QUANTO À IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO MUNICIPAL NOS TERMOS DOS RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS 848.826 E 729.744. ACOLHIMENTO. COMPETÊNCIA DAS CÂMARAS MUNICIPAIS PARA JULGAMENTO DAS CONTAS DO PREFEITO. INALTERADAS DEMAIS COMPETÊNCIAS DA CORTE DE CONTAS NO QUE DIZ RESPEITO À FIXAÇÃO DE DÉBITOS, IMPOSIÇÃO DE MULTAS E ADVERTÊNCIAS. MULTA. NÃO PROVIMENTO.

A confirmação das falhas e da infringência ao ordenamento jurídico exige a manutenção da multa. Os entendimentos prolatados nos Precedentes do Supremo Tribunal Federal, acima invocados, determinam a procedência do apelo e, assim, que o julgamento das contas ocorra perante o respectivo Legislativo Local. Por fim, restou confirmado que o presente feito cotejou todos os elementos fáticos e jurídicos tratados pela Lei n.º 13.655/2018. Nesse aspecto o aresto atacado deve ser mantido²⁴⁶.

DECISÃO N. TP-0592/2019
 RECURSO DE EMBARGOS. Contas de Gestão. Imposição de débito nos itens 1.1 e 2.2 - Pagamento de diárias sem finalidade pública; penalidade pecuniária fixada em R\$ 800,00 (alínea “b”) e R\$ 500,00 (alínea “c”). Conhecimento. Provimento Parcial. Afastamento da multa da alínea “c”.

²⁴⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão n. TP-0563/2019*. Processo nº 019707-0200/19-9. Relator Conselheiro Algir Lorenzon. Julgado em: 26.11.2019. Boletim 100/2020.

(...) Conclui que recurso quanto ao débito não procede. Para o Ministério Público de Contas – MPC é consabido que a legitimidade dos gastos com diárias deve atender a finalidade pública. Nessa perspectiva, entende que a avaliação do mérito da viagem deve ser avaliada pelo Gestor Público acerca de sua real necessidade, assim como a compatibilidade entre as atribuições exercidas pelos participantes com o assunto tratado. Além disso, diz que ao contrário do entendimento do Embargante, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não impede que, constatado prejuízo ao Erário pelo controle externo, seja determinado o seu ressarcimento, em face do princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse contexto, opina o MPC pela manutenção do débito. Para o meu voto, vejo que, exceto a ausência de comprovação de hospedagem por um dos servidores, não se está aqui a questionar a comprovação das despesas e tampouco a realização da viagem, mas a falta de razoabilidade do gasto público com o exagerado deslocamento de um vereador, mais dois assessores, durante três dias (quinta, sexta e sábado), inclusive para fora do Estado, unicamente para obter orçamentos para um processo licitatório que acabou sendo cancelado (peça nº 500402 do PO). Ademais, como muito bem destacado, a atividade realizada encontra-se dentre aquelas comumente realizadas por meio eletrônico sem nenhum prejuízo ao ente consultante e quanto ao argumento de escolha do objeto (veículo) este deve ser feito respeitadas as normas constantes na Lei nº 8.666/93 e não *in loco* pelo vereador e seus assessores. Veja que esta aludida intenção de “escolha” foi exatamente a razão para que o Ministério Público Estadual propusesse o cancelamento da referida licitação (peça nº 500401 do PO), por indicar que a licitação estava sendo direcionada. Restando incontestado que as despesas estão desprovidas de razoabilidade, julgo pela manutenção dos apontes, imposição de penalidade pecuniária e débito no montante de R\$ 875,00 (item 1.1) e R\$ 1.862,89 (item 2.2), negando provimento ao recurso, neste particular. (...) ²⁴⁷

Decisão n. 2C-1.035/2019

RECOMENDAÇÃO. Recomendação ao atual Gestor para que evite a ocorrência de falhas como as apontadas nos autos e promova as suas regularizações.

(...) não posso desconsiderar o que estabelece a Lei Federal nº 13.655/2018, que estabeleceu disposições sobre segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público, em especial o contido no seu artigo 22, *in verbis*: ‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato,

²⁴⁷ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão TP nº 0592/2019*. Processo 008372-0200/19-1. Relator Conselheiro Alexandre Postal. Julgado em: 10.12.2019.

contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.’ (...) Aprecio os processos com suporte na responsabilidade subjetiva do Agente Público, no presente caso da Prefeita Municipal, examinando os fatos apontados pela auditoria e a conduta da Gestora, enquanto Administradora pública, assim como as circunstâncias que envolvem os atos por esta praticados. Assim, devem ficar demonstrados todos os elementos caracterizadores da ação culposa e, se possível, até dolosa do Agente Público e sua atuação junto ao Executivo Municipal. Essa exigência também é clara e impositiva como decorrência da aplicação da Lei Federal nº 13.655/2018, de onde extraio, além daqueles dispositivos já citados do artigo 22, o que está estabelecido no seu artigo 28, *in verbis*: ‘Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’ (...). Por conseguinte, é necessário o exame da responsabilidade subjetiva da conduta do Agente Público, até sob as características do dolo e a figura do erro grosseiro, pois são condições estabelecidas por força dessa Lei Federal, sendo pressupostos indispensáveis para efeitos da imposição de penalizações por quaisquer ilícitos praticados, juízo que tenho defendido há tempo neste Tribunal, segundo já citei. Meu juízo também tem forte sustentação, entre muitas decisões, no seguinte julgado do Tribunal de Contas da União, conforme transcrevo, *in verbis*: - ‘ACÓRDÃO 5787/2017 - SEGUNDA CÂMARA Relator VITAL DO RÊGO Processo 012.544/2013-2 Tipo de processo TOMADA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 27/06/2017 Número da ata 22/2017 Relator VITAL DO RÊGO Sumário TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL GABINETE DO CONSELHEIRO ALGIR LORENZON CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO COMBATIDA. REJEIÇÃO. - A responsabilidade administrativa apurada no âmbito do Controle Externo é de caráter subjetivo, na medida em que necessário se faz demonstrar, ao menos, culpa do responsável na utilização indevida dos recursos a ele confiados.’ (...) ‘ACÓRDÃO 2305/2018 – PLENÁRIO Relator ANA ARRAES Processo 007.519/2014-1 Tipo de processo TOMA DA DE CONTAS ESPECIAL (TCE) Data da sessão 02/10/2018 Número da ata 38/2018 Relator da deliberação recorrida Ministro Benjamin Zymler. Interessado / Responsável / Recorrente 3. Recorrentes/Responsáveis: 3.1. Recorrentes: Edimar Gomes da Silva (CPF 134.463.088-06), Luiz Gustavo Machado (CPF

813.598.538-04) e Marcus André Almeida (CPF 778.995.121-15). 3.2. Responsáveis: Edimar Gomes da Silva (CPF 134.463.088-06), Instituto Brasileiro de Desenvolvimento de Infraestrutura Sustentável - Ibrasi (CNPJ 07.054.515/0001-13), Kerima Silva Carvalho (CPF TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL GABINETE DO CONSELHEIRO ALGIR LORENZON 066.401.516-69), Luiz Gustavo Machado (CPF 813.598.538-04) e Marcus André Almeida (CPF 778.995.121-15). (...) 7.2.2. As precárias condições financeiras por parte dos responsáveis não afastam a culpabilidade pela prática de atos irregulares. Todavia, nessa hipótese é facultado aos responsáveis o parcelamento do débito ou multa, acrescido dos encargos legais. 7.2.3. O juízo que pode levar à condenação não se prende à condição pessoal do responsável, já que observa os requisitos da responsabilização (ação ou omissão do agente, a ocorrência de prejuízo ao erário, existência de dolo ou culpa do agente e o nexo de causalidade entre a conduta e o dano). (...) 7.3.14. A respeito de que não houve dolo por parte do recorrente, urge fazer algumas considerações sobre o assunto. A doutrina explica a conduta culposa lato sensu, dividindo-a em dolo e culpa stricto sensu. O dolo, em suma, significa a vontade manifesta pelo ser humano de realizar a conduta ou produzir o resultado. A culpa stricto sensu refere-se à inobservância ao dever de cuidado objetivo a todas as pessoas de razoável diligência. Sobre essa última, observa-se, ainda, que uma das suas modalidades é a culpa por negligência, ou seja, culpa por ação, por praticar ato sem o devido cuidado e diligência que de todos se espera. Acerca dos fatos constantes nos autos, nota-se que se o recorrente não agiu com dolo, agiu pelo menos com culpa por negligência, e isso basta para que esta Corte de Contas, com base na responsabilidade subjetiva, cujo elemento essencial é a culpa, comine multa ao recorrente. 7.3.15. Conforme a firme jurisprudência do TCU, a imputação das sanções do art. 57 e 58 da Lei 8.443/1992, assim como do débito, exige apenas a verificação da ocorrência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, o que restou evidenciado, no presente caso concreto, diante da conduta do responsável.' (...). Diante disso, entendo que resta cristalino que devemos examinar os processos sob o ponto de vista da responsabilidade subjetiva, verificando a conduta (culpa ou dolo ou erro grosseiro) do Agente Público, até para que as decisões deste Tribunal Administrativo não venham a serem revistas pelo Poder Judiciário, sob o argumento de que o julgamento desta Corte ocorreu com base na responsabilidade objetiva. Por conseguinte, as ações administrativas praticadas pelos Agentes Públicos, quando constatados atos ilícitos, em geral, decorrem de atos culposos, pois é quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia no exercício de suas funções, mas, podendo, ser praticadas com dolo, enquanto vontade livre e consciente de desejar lesar os cofres públicos, exame que se impõem até por força da atual Lei Federal

nº 13.655/2018. No que tange à conduta culposa ou dolosa no tocante a um ato administrativo praticado pelo Agente Público, minha posição já está explicitada, sendo indispensável, ainda, especificar meu juízo no concernente ao exame dos fatos processuais sob a ótica do denominado erro grosseiro. Entendo esse como um agir de forma desleixada, com descaso, em que não se observa os mais simples deveres objetivos de zelo na condução das ações administrativas, materializando um desprezo para com a coisa pública. Menciono, a título ilustrativo, o conceito de erro grosseiro para Maria Helena Diniz, a qual, em sua obra *Dicionário Jurídico*, editora Saraiva, 3ª edição, 2007, registra o seguinte: ‘Diz-se daquele engano de tal modo visível ou evidente que impossibilita qualquer justificativa do agente para escusar-se. É o erro crasso, inadmissível e indesculpável.’. A centralização e imputação das responsabilidades em um único Agente Público, notadamente um agente político, materializa um equívoco sob o ponto de vista da dialética do processo, uma vez que não apura os fatos administrativos considerados como ilícitos de forma correta e verdadeira, nos termos já explicitados. Assim sendo, o julgamento executado com base na responsabilidade objetiva é incompatível com a realidade da Administração Pública. Porém, o contrário é a responsabilização do Agente Público perante o controle externo, o qual tem suporte na teoria da responsabilidade subjetiva, que requer a comprovação da culpa, em sentido amplo, da sua conduta, para efeito da imposição de sanções ou do dever de restituição aos cofres públicos, enquanto obrigação decorrente do resultado apontado como ilícito. Assim, os atos administrativos causadores de dano ao erário, são frutos da atuação decorrente de uma cadeia de relações dos agentes envolvidos, onde cada um responde na medida em que suas ações causem prejuízos à coisa pública, seja por culpa, ou dolo ou, ainda, por erro grosseiro, circunstâncias a serem examinadas sob a ótica da responsabilidade subjetiva. Diante disso, considerando as circunstâncias que envolvem os fatos descritos anteriormente, bem como a legislação citada anteriormente, não acolho a proposição para aplicar penalidade pecuniária, pois examino esta pelo grau de gravidade das falhas verificadas, da ação ou omissão administrativa do Responsável em adotar medidas corretivas para dotar o Órgão de eficiência e dos deveres de obediência aos princípios constitucionais que regem a administração pública. No presente caso, além das circunstâncias objetivas dos fatos, em que houve a participação de diversos agentes públicos na consumação dos atos administrativos municipais, observo que os apontes realizados não demonstram uma atuação culposa ou mesmo dolosa por parte Gestora, a ponto de impor-lhe tal penalidade. **Observo, ainda, que foram adotados por parte da Gestora procedimentos necessários a solucionar os problemas apontados, não havendo atos por desleixo, má-fé, ou mesmo leviandade no trato da coisa pública.** Portanto, não identificando sequer culpa nas ações de responsabilidade da

Gestora municipal, não há como acolher a proposição de multa feita pelo nobre Agente Ministerial, pois, ao contrário, estaríamos julgando sob o manto da responsabilidade objetiva, o que não é possível juridicamente.²⁴⁸

Nota-se, que as decisões emitidas pelo Tribunal, em sua maioria, rejeitaram os argumentos defensivos, após a análise casuística sob a ótica da Lei nº 13.655/2018, ressaltando que a vigência da norma não impediu a responsabilização dos agentes, como é retratado, inclusive, no segundo julgado.

Ademais, verificou-se que o Tribunal de Contas gaúcho aplica a Lei 13.655/2018 com certa frequência.

4.3.3. Tribunal de Contas do Estado do Santa Catarina

De outra banda, analisando as informações relativas à Corte Catarinense, nota-se que, com as inovações trazidas pela Lei nº 13.655/18 e pelo CPC/2015, o Tribunal nomeou²⁴⁹ em março de 2019 uma comissão com a finalidade de elaborar proposta de novo Regimento Interno para Órgão, considerando a importância do contínuo aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fiscalização exercidos pelo Tribunal.

Com relação à aplicação da LINDB, no entanto, em minuciosa pesquisa nos endereços de consultas de jurisprudência, prejulgados e súmulas²⁵⁰, assim como no sistema de consulta processual²⁵¹, foram localizadas poucas menções à norma, a seguir expostas:

PROCESSO Nº: @LCC 18/00079807 UNIDADE GESTORA: Departamento Estadual de Infra-Estrutura - DEINFRA RESPONSÁVEL: Wanderley Teodoro Agostini INTERESSADOS: Departamento Estadual de Infraestrutura -DEINFRA, Luiz Antonio Costa, Marcello Jose Garcia Costa Filho ASSUNTO: Edital de Concorrência nº 008/2018 -Execução de serviços de supervisão, controle e de subsídios à fiscalização das obras de manutenção das Pontes Colombo Machado Salles e Pedro Ivo Campos. RELATOR: Wilson Rogério Wan-Dall UNIDADE TÉCNICA: Divisão 3 -

²⁴⁸ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão n. 2C-1.035/2019*. Processo nº 004530-0200/17-0. Relator Conselheiro Algir Lorenzon. Julgado em: 10.12.2019. Boletim 114/2020.

²⁴⁹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Portaria n. TC 0180/2019*. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2019-03-20.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

²⁵⁰ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 15 abr. 2020.

²⁵¹ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Consulta Processual*. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

DLC/COSE/DIV3 DECISÃO SINGULAR: GAC/WWD -386/2018

Trata-se de análise do Edital de Concorrência n. 008/2018, do tipo Técnica e Preço, em regime de empreitada por preço unitário, lançada pelo Departamento Estadual de Infraestrutura – Deinfra, objetivando a “Seleção de empresa de consultoria para execução de serviços de supervisão, controle e de subsídios à fiscalização das obras de manutenção das pontes Colombo Machado Salles e Pedro Ivo Campos, numa extensão total de 2.478,11 metros”, em Florianópolis-SC. (...)

Com base nos Relatórios constantes dos autos, entendo ser necessário tecer as seguintes considerações: (...)

d) Consequências jurídicas e administrativas (Lei n. 13.655/2018)

Com relação as consequências jurídicas e administrativas a serem consideradas, decorrente da Lei n. 13.655/2018, o Corpo Instrutivo fez observações, que considero relevante, conforme abaixo:

Em se tratando das restrições pertinentes aos tópicos anteriores, podem ser expressas suas consequências jurídicas, administrativas e de regularização, nos termos da nova Lei Federal n. 13.655/2018, em seus artigos art. 21 e 22, da seguinte maneira: a) **A consequência jurídica está em suspender a publicação do Edital para adequá-lo ao exato cumprimento da Lei, reabrindo prazo;** b) **Ainda como consequência jurídica, a falta de previsão de determinado serviço (mergulhadores), quando o Deinfra fundamenta como necessário, além de afrontar princípios do art. 3º da Lei de Licitações, inviabiliza ao Deinfra exigir a sua execução por parte da futura contratada;** c) **Para que as condições de regularização ocorram de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, é necessária a adequação do texto do edital pela eliminação da “Técnica e preço” ou definindo critérios objetivos de julgamento e que preveja claramente o necessário e importante serviço dos “mergulhadores”;** e d) **As consequências administrativas são representadas, mais uma vez, pelo atraso na contratação da execução dos serviços de suma importância para evitar o colapso das pontes e pelos custos administrativos das idas e vindas das correções do Edital pelo Deinfra, desde a sua primeira versão.**

Ante o exposto DETERMINO:

1) Ao Sr. Paulo Roberto Tesserolli França, Presidente do Deinfra, CPF 304.270.109-34, com endereço à Rua Tenente Silveira, 162 - Edifício das Diretorias, Centro, Florianópolis – SC, com base no art. 114-A do Regimento Interno, a sustação do Edital de Concorrência n. 008/2018, na fase em que se encontra, até manifestação ulterior que revogue a medida *ex officio*, ou até a deliberação pelo Egrégio Tribunal Pleno, em face das irregularidades abaixo relacionadas, devendo a medida ser comprovada em até 05 (cinco) dias, com as consequências jurídicas, administrativas e de regularização nos termos da Lei Federal n. 13.655/2018 (item 2.4), (...)²⁵²

RELATÓRIO E VOTO:GAC/LRH - 177/2018 - Fundo Municipal. Recursos. Vinculação de receita de impostos. Vedação. Inconstitucionalidade. Verificada a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, há afronta legal à vedação

²⁵² SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *DECISÃO SINGULAR: GAC/WWD - 386/2018*. Processo n. LCC 18/00079807. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2018-05-21.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

constitucional, desobrigando o gestor público ao seu cumprimento. (...) Nessa senda é oportuno submeter a decisão a ser tomada acerca do processo em exame ao que preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a nova redação inserida pela Lei n. 13.665, de 18 de abril de 2018, mais precisamente seu artigo 22, inciso I, cuja dicção é a seguinte:

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.’

Nesse sentido calha trazer à luz artigo de Eduardo Jordão, Professor da FGV do Rio de Janeiro, que situa a dificuldade enfrentada pelo gestor público não somente em relação aos *déficits* materiais, orçamentários ou de pessoal, mas também a uma séria e fundada dúvida jurídica acerca da norma incidente na atuação do administrador público.

‘Mas há uma dificuldade de outra natureza que também pode ser relevante e que casa bem com todo o projeto. Trata-se da dificuldade jurídica.

Refiro-me à dificuldade de interpretar a legislação relevante para entender o que ela determina, veda ou possibilita. Esta dificuldade não é negligenciável. Ela decorre da complexidade em si da legislação, às vezes intrincada, cheia de detalhes, às vezes continente de termos com alto grau de indeterminação. Mas resulta também da tradição jurídico-cultural brasileira, em especial no que concerne ao manejo de princípios. Eles são utilizados corriqueiramente de forma tão maleável e tão livre, que, a rigor, qualquer determinação textual expressa da lei pode ser afastada pela suposta incidência de princípios abstratos como o da moralidade ou da dignidade da pessoa humana. Os exemplos, na própria jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, em que deveria ocorrer uma aplicação do direito mais sofisticada, são abundantes e largamente reportados pela doutrina. E se é assim, há uma grande dificuldade de identificar o ‘direito relevante’, que regerá um caso concreto.

É possível, portanto, que a dificuldade enfrentada pelo gestor público não consista em *déficits* materiais, orçamentários ou de pessoal, mas que corresponda a uma séria e fundada dúvida jurídica sobre a norma de regência. O que acontecerá neste caso?

Do lado da administração pública, duas são as medidas possíveis. A primeira possibilidade, aberta às autoridades superiores, é a edição de regulamentos ou súmulas administrativas que determinem uma interpretação específica, aumentando a segurança jurídica dos gestores, na linha do que prevê o art. 30. A segunda possibilidade, aberta ao administrador da ponta na ausência destas medidas citadas acima, é a explicitação da dúvida jurídica encontrada. O gestor poderia motivar a sua atuação indicando claramente quais dificuldades interpretativas identificou, quais escolhas interpretativas adotou e por qual razão, dadas as circunstâncias do caso concreto.

Do lado do controlador, esta dificuldade jurídica terá que ser ‘considerada’, na expressão do *caput* do art. 22. Se o controlador a entender ‘real’, ela impactará o controle. Ao invés de impor, no caso, a leitura e interpretação jurídica que ele mesmo faria neste contexto de

indeterminação, o controlador deverá então cogitar da existência de uma álea de razoabilidade, ou um leque de interpretações razoáveis, todas as quais lícitas. Dito de outro modo, o art. 22 da LINDB impõe que, num contexto de indeterminação jurídica real, o controlador se limite a avaliar a razoabilidade da escolha interpretativa realizada pelo administrador público. O controlador, portanto, deverá prestar deferência a esta escolha interpretativa razoável da administração, mesmo que ela não corresponda à escolha interpretativa específica que ele próprio (controlador) faria, se coubesse a ele a interpretação em primeira mão.

Note-se que o que se propõe aqui é algo adicional ao que prevê o art. 28 da LINDB. Este último artigo determina que a responsabilidade pessoal do gestor só se verifica em casos de dolo ou erro grosseiro. Assim, esta responsabilidade estaria afastada no caso de interpretações razoáveis estabelecidas em contexto de 'indeterminação jurídica' ou 'dificuldade jurídica'. O que aqui se está propondo é que, nestes casos, para além do afastamento da responsabilidade pessoal do gestor, seja também admitida a validade jurídica desta interpretação, com a sua consequente manutenção. O gestor não seria responsabilizado (art. 28) e a sua interpretação seria mantida (art. 22).

Isso significa que o art. 22 pode ser entendido como o fundamento normativo específico, no nosso direito, para a adoção da deferência judicial (ou, mais amplamente, deferência do controlador) às interpretações razoáveis da administração pública. Não que este fundamento normativo específico fosse imprescindível ou que houvesse qualquer vedação anterior, no ordenamento jurídico brasileiro, à adoção das teorias da deferência, tão comuns em tantos países estrangeiros. Mas é provável que esta previsão específica encoraje ainda mais os controladores a atuarem neste sentido, em respeito a interpretações e decisões razoáveis da administração em contexto de indeterminação jurídica, ou, na expressão da lei, em contexto de 'dificuldade' jurídica.'

A leitura do gestor público, no caso o ex-prefeito César Souza Júnior, diante da dicção da norma impositiva de repasses de recursos ao Fundo Municipal, como dito antes, foi no sentido de que a cogência firmada em seu texto não encontrava respaldo na Constituição Federal, artigo 167, IV, por vincular receita de imposto à despesa com fundo, razão pela qual não observou seus termos, porém extrapolou o valor do repasse orçado, fazendo-o de forma direta à Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes.

Foi aduzido no relatório que o valor orçado para o FMCF no ano de 2013 era de R\$ 1.265.000,00 (um milhão, duzentos e sessenta e cinco mil reais) e houve investimento na área da cultura, via Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, na ordem de R\$ 5.420.037,37 (cinco milhões, quatrocentos e vinte mil, trinta e sete reais e trinta e sete centavos) com recursos do tesouro municipal.

Assim, não há que se vislumbrar no não repasse de recursos ao FMCF, por parte do ex-prefeito César Souza Júnior, um ato passível de sanção por esta Corte de Contas, seja pelo fato de ter o comando legal, à época, viés de inconstitucionalidade - que veio a ser confirmada no corrente ano pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - seja em razão de que a política pública voltada à área da cultura se fez com investimento superior ao orçado para o FMCF, por meio da Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, a qual se vincula o referido

fundo, conforme dispõe o artigo 1º da Lei Municipal no 8.478/2010.²⁵³

REC-18/00064524 – Parecer DRR - 370/2018 - Parecer Plenário.
 Recurso de Reexame. Licitação. Desclassificação indevida de licitante.
 Parecer jurídico opinativo. Violação do Princípio do Julgamento
 Objetivo. Erro grosseiro. Multa. Conhecer e negar provimento.
 Com base no art. 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito
 Brasileiro é possível a responsabilização de parecerista jurídico que
 viola o instrumento convocatório, em ofensa ao Princípio do
 Julgamento Objetivo, ao sugerir a desclassificação de licitante, caso
 evidenciado erro grosseiro no seu parecer.²⁵⁴

Assim, nota-se uma tímida aplicação dos dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, ainda que em casos relevantes.

Observou-se: a) no primeiro julgado, que o Tribunal atuou discriminando as consequências práticas esperadas a partir da decisão que estava prestes a tomar; b) no segundo julgado, que o tribunal buscou avaliar as dificuldade reais do gestor, inclusive de ordem jurídica, para verificação da regularidade ou não de sua conduta, concluindo que houve uma conduta regular em face da acertada dúvida jurídica quanto à disposição, ao final, declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina; e, c), por fim, no terceiro caso, o Tribunal analisou o art. 28 da LINDB para responsabilizar agente público (parecerista) que cometeu erro grosseiro.

4.3.4. Realidade: o diagnóstico da região sul

Após avaliada a aplicação da Lei nº 13.655/2018 em todos os tribunais de contas da região sul, cabe, novamente, se verificar dentre os casos pesquisados, aqueles em que, especificamente, houve decisão pela improcedência de representações ou pela regularidade das contas, fundadas na aplicação da nova legislação.

Essas situações serão utilizadas para diagnosticar o efeito de impunidade sustentado nas manifestações desfavoráveis à Lei 13.655/2018, na medida em que se poderá verificar se houve a descaracterização da irregularidade de forma desarrazoada, em virtude da aplicação do diploma legislativo.

²⁵³ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Relatório e voto GAC/LRH - 177/2018*. Processo n. RLA-14/00195702. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4681443.PDF>. Acesso em: 15 abr. 2020.

²⁵⁴ SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Parecer DRR - 370/2018 - Parecer Plenário*. Processo n. REC-18/00064524. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/4685358.PDF>. Acesso em: 15 abr. 2020.

Frise-se que, para os tribunais que apresentaram uma tímida aplicação da norma, os dados podem ser inconclusivos, eis que a inexistência de acórdãos que afastem as irregularidades pode ocorrer pela própria ausência de aplicação das alterações normativas.

Posto isso, os dados relativos às análises foram consolidados na tabela seguinte, à partir dos parâmetros de pesquisa expostos no início desta seção, contendo até cinco acórdãos que interessavam à pesquisa²⁵⁵:

Tabela 3 - Diagnóstico da região sul.

REGIÃO SUDESTE: Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.
TCE-PR
1 - Processo: 357281/19
Tipo de processo: RECURSO DE REVISTA
Data de Julgamento: 04/03/2020
Breve resumo dos fatos: Recurso apresentado pelo responsável que foi acolhido parcialmente, para afastar a multa, eis que foi reconhecida apenas a culpa simples, contudo, o ressarcimento ao erário foi mantido, assim como a irregularidade em si.
<p>Recurso de revista. Acúmulo de remuneração na condição de presidente e membro de conselho de administração de estatal. Impossibilidade. Vedação constante no art. 9º, §4º, da Deliberação n. 01/16-CCEE. Art. 28 da LINDB. Dimensão ressarcitória e sancionatória. Necessidade de caracterização de erro grosseiro e dolo para o exercício do poder sancionador. Afastamento da multa, dada a índole sancionatória. Manutenção da restituição de valor, dada a natureza ressarcitória. Conhecimento e provimento parcial da irresignação.</p> <p>(...) Em persistindo a alegação do recorrente, surge uma clara antinomia entre o prescrito pelo art. 28 da LINDB e o art. 37, §6º, da Constituição Federal, caso admitida a aplicação daquele preceito às hipóteses de ressarcimento ao erário quando da ação regressiva. A Constituição Federal autoriza a responsabilização do agente em caso de dolo ou culpa, e a LINDB, caso aplicável à espécie, restringiria ao dolo e erro grosseiro. Nesse caso, uma norma infraconstitucional estaria a limitar a incidência de uma regra constitucional. Assim, ao que parece, não se mostra cabível a aplicação do art. 28 da LINDB [aos casos de ressarcimento].</p> <p>(...) Tendo em vista o acima expendido, parcial razão assiste ao recorrente, eis que, como aclarado no Acórdão nº 550/19 (peça 43), foi imposto ao recorrente a devolução integral dos valores irregularmente percebidos, além de multa proporcional a esses valores; esse de natureza sancionatória; aquele, ressarcitória. Diante disso e da conclusão acima explicitada, há que se afastar a multa aplicada em razão do seu caráter sancionador, dada a injunção do art. 28 da LINDB, eis que o aresto atacado reconheceu apenas a culpa simples, e não o dolo ou erro grosseiro a permitir a aplicação da sanção. Em coerência, resta mantida a devolução de valores, dada a sua natureza ressarcitória, a afastar a aplicabilidade do art. 28 da LINDB.</p>
2 - Processo: 725317/18
Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO DA LEI Nº 8.666/1993
Data de Julgamento: 21/08/2019
Breve resumo dos fatos: Afastamento da responsabilidade por não estar caracterizado dolo ou erro grosseiro na conduta das servidoras. A irregularidade impugnada de natureza eminente técnica foi mantida e determinada sua correção, no entanto, verificou-se, <i>in casu</i> , que embora tecnicamente falha, a estipulação do grau de endividamento visava garantir a segurança na execução do contrato.

²⁵⁵ Prolatados até 04/07/2020.

<p>Representação da Lei nº 8.666/93. Requisito de habilitação econômico-financeiro com índice de endividamento incompatível com o praticado no mercado e sem justificativa. Procedência parcial da representação com emissão de determinação ao município contratante.</p> <p>Tratam os autos de Representação da Lei nº 8.666/1993 intentada em 18/10/2018 pela empresa GENTE SEGURADORA S.A., face à exigência de habilitação de índice de endividamento máximo incompatível com o praticado no mercado, contida no Pregão Presencial no 75/2018, movido pelo Município de Nova Londrina, cujo objeto foi o registro de preços para “contratação de seguros de veículos da frota do município”.</p> <p>(...) Corroboro, nesse sentido, as conclusões ministeriais de que não restaram caracterizados dolo ou erro grosseiro por parte da subscritora do parecer jurídico, nem tampouco a responsabilidade da pregoeira na fixação do índice questionado no presente feito:</p> <p>‘Discordamos, contudo, da proposta de aplicação de multa às Interessadas Ana Paula Lopes e à Janaína Gouveia (pregoeira).</p> <p>Em relação à primeira, embora tenha havido imperícia na emissão dos opinativos jurídicos relativos à licitação ora impugnada, não restou caracterizado nos autos a existência de dolo ou erro grosseiro, conforme previsto no art. 28 da recente Lei nº 13.655/2018, até porque, embora tecnicamente falha, a estipulação do grau de endividamento visava garantir a segurança na execução do contrato, conforme arguido na defesa da Sra. Ana Paula Lopes (peça 27). Quanto à pregoeira Janaína Gouveia, não obstante a unidade técnica aponte sua competência para confecção das regras editalícias com base em apontamento da Comissão de Sindicância instaurada para apuração da irregularidade noticiada nesta Representação (peça 37), o mesmo documento registra que são utilizados modelos de licitação pretéritos, sempre com parecer jurídico, de modo que não restou configurada a responsabilidade da jurisdicionada na elaboração do edital licitatório questionado, o que afasta a possibilidade de imputação de multa’. (peça 43, p. 04) .</p>
3 - Processo: 621466/11
Tipo de processo: ADMISSÃO DE PESSOAL
Data de Julgamento: 18/03/2019
<p>Breve resumo dos fatos: Análise de um concurso público em que dois filhos do então prefeito foram aprovados. O julgado reconhece que o ideal teria sido o afastamento do prefeito municipal de todos os atos concernentes à realização do concurso, pela possível influência que o chefe do executivo poderia exercer no certame. No entanto, a decisão ponderou que se deve procurar, em concreto, indícios de irregularidades, antes de se promover o não registro do certame de forma peremptória. Assim, analisando as circunstâncias concretas, cuja transcrição, a partir de trechos do julgado, encontra-se no tópico 4.3.1., considerou inexistirem indícios de irregularidade a indicar o não registro do ato.</p> <p>Admissão de pessoal complementar. Município de Mirador. Concurso público. Edital n.º 002/01/2009.2. Nomeação de dois filhos do então prefeito municipal, gestor que conduziu o concurso público. Ausência de provas concretas de beneficiamento desses. Legalidade e registro.</p> <p>Verificar, detalhamento, o tópico 4.3.1., onde se encontram as razões sobre o deferimento do registro. Tais razões não foram aqui reescritas para evitar tautologias desnecessárias. Contudo, as razões de fato empregadas no julgado demonstram, por si só, o acerto da decisão, que, em outras circunstâncias, poderia ter resultado em uma análise superficial pelo registro, prejudicando os dois aprovados, de forma desarrazoada.</p>
4 - Processo: 787157/17
Tipo de processo: RECURSO DE REVISTA
Data de Julgamento: 07/11/2018
<p>Breve resumo dos fatos: Reconhecimento de que o parecerista agiu com erro grosseiro, ensejando a aplicação de multa.</p> <p>Recurso de Revista. Responsabilidade decorrente de pareceres jurídicos emitidos em processo de dispensa de licitação. Parecer jurídico obrigatório (parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93). Não cumprimento dos requisitos da lei. Situação emergencial não vislumbrada no caso em concreto. Ausência de justificativa de preço e de termo de referência. Presença da OAB/PR com o <i>amicus curiae</i>. Conhecimento e não provimento do recurso.</p> <p>No caso concreto, como bem ponderado pela Unidade Técnica no Parecer no 27/18 (peça no 135, fl. 10), vale acrescentar que não se trata de emissão de parecer meramente opinativo, pois nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei no 8.666/93, cabe ao advogado a ‘responsabilidade pelo exame e</p>

pela aprovação das minutas dos editais de licitação, dos contratos e congêneres, o que representa, como dito no Acordão acima citado, da responsabilidade pelo controle prévio da licitude dos procedimentos licitatórios’.

Desse modo, ciente do elevado status constitucional da função do advogado à administração da justiça e da imunidade inerente ao exercício da profissão e das opiniões exaradas em parecer jurídico (art. 133 da CF), há que se reconhecer que no caso em concreto os procuradores não foram penalizados em razão de interpretações jurídicas diversas, mas em razão de erro grosseiro na análise dos pressupostos da dispensa de licitação por situação emergencial, de que trata o art. 24, IV, da Lei no 8.666/93, e pela ausência dos documentos que, nos termos do parágrafo único do art. 26 da mesma lei, integram obrigatoriamente o processo de dispensa de licitação, razão pela qual não merece prosperar a sua defesa.

Confrontar tópico 4.3.1., acima.

Caso retratado pela pertinência à hipótese da pesquisa, muito embora não tenha havido o afastamento da responsabilização, pelo contrário.

TCE-RS

1 - Processo: [003003-0200/18-2](#)

Tipo de processo: RECURSOS DE EMBARGOS

Data de Julgamento: 19/11/2019

Breve resumo dos fatos: Inexecução parcial de contrato de prestação de serviços de portaria e vigilância patrimonial. Apesar da falha verificada, houve acompanhamento efetivo do contrato e foram adotadas medidas visando a glosa da parte não executada. A equipe técnica não demonstrou o nexo de causalidade com o dano e a conduta do gestor não foi negligente. Em razão disso, houve o afastamento da multa e do dano imputando, determinando-se, no entanto, a adoção de providências pela Administração, objetivando o ressarcimento da parcela não executada.

Devolução de vista. Voto divergente. **Considerações sobre a responsabilização de gestores públicos. Afastamento dos débitos e da multa.** Determinações.

(...) o TCU fixou a tese de que, para fins de multa e demais sanções, é imprescindível a presença de erro grosseiro (entendido como culpa grave), ou dolo, consoante determina o artigo 28 da LINDB; enquanto os pressupostos para a imputação de débito se mantêm inalterados, sendo, portanto, suficiente a existência de culpa em sentido estrito, sem gradação, ou dolo, conforme as regras da responsabilização civil subjetiva (artigo 186 do Código Civil).

(...)

O aponte ora em avaliação trata de inexecução parcial de contrato de prestação de serviços de portaria e vigilância patrimonial. Constatou a equipe de auditoria que não houve a instalação do sistema de alarme contratado. Há a sugestão de débito no valor de R\$ 16.000,44 (reduzido, no julgamento a quo, para R\$ 14.815,23) referente às parcelas relativas ao serviço de instalação e monitoramento do sistema de alarme.

A auditoria apontou que a Administração não teria adotado providências efetivas para sanar a irregularidade, tendo pago as parcelas de forma integral, sem descontar a parte referente aos serviços não prestados.

Constato, todavia, que a Administração notificou a empresa contratada, em 17/09/2014, para que executasse a parte relativa à instalação do sistema de alarme, conforme ofício que se reproduz: (...)

Mesmo não tendo aportado aos autos a comprovação do cumprimento integral do objeto do contrato ou da recomposição do erário, tal notificação demonstra que a auditada não se manteve inerte.

Importante considerar que, conforme consta no voto do eminente Relator, o “total glosado de exatos R\$ 14.815,23 frente ao total contratado de R\$ 701.988,00, efetivamente, é diminuto”. Esse dado, mesmo que, evidentemente, não afaste nem justifique a irregularidade, demonstra que se trata de falha isolada, não consistindo em descumprimento flagrante da globalidade do contrato, cuja fiscalização, ressalte-se, não está entre as incumbências ordinárias do chefe do poder executivo, mas sim de agentes delegados devidamente incumbidos de tal mister.

Incide, na hipótese, a norma do § 1º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro: ‘§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.’

Acrescento que, no relatório da auditoria, não consta a individualização da conduta do prefeito municipal em relação ao fato narrado. Identifico elementos suficientes para a demonstração da

<p>materialidade da inconformidade, mas não de sua autoria. Inviável, portanto, apontar qual(is) agente(s) deu(ram) causa ao resultado.</p> <p>Conforme venho me manifestando, a constatação de irregularidade não pode acarretar a automática imputação de ressarcimento ao erário – medida altamente gravosa – em face do chefe do poder executivo, devendo ser avaliada especificadamente a conduta dos agentes envolvidos, sob a ótica da responsabilidade subjetiva, podendo haver, inclusive, conforme o caso, a responsabilização solidária, desde que respeitadas o contraditório e a ampla defesa.</p> <p>(...)</p> <p>Nesse contexto, voto pelo afastamento do débito e da multa impostos ao prefeito municipal referentes a este item.</p> <p>Por outro lado, entendo necessária a determinação à Origem para que adote, caso ainda não o tenha feito, as providências necessárias para cobrar da empresa contratada os valores referentes à inexecução parcial do contrato, atentando-se, para tanto, à quantia indicada na decisão <i>a quo</i>.</p>
<p>2 - Processo: 002035-0200/16-0</p>
<p>Tipo de processo: CONTAS DE GESTÃO</p>
<p>Data de Julgamento: 18/09/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: São três irregularidades tratadas. Uma delas foi afastada utilizando-se artigos da LINDB. Outra, em razão do falecimento do ex-prefeito. E a terceira, por não ter sido verificado nos autos elementos que comprovassem ter havido negligência administrativa. A seguir os trechos relativos à irregularidade afastada em decorrência da LINDB.</p> <p>GESTÃO. CONTAS REGULARES, COM RESSALVAS (PREFEITO). DETERMINAÇÃO AO ATUAL GESTOR. INEXIGIBILIDADE DA MULTA.</p> <p>(...) Inobstante o conteúdo dos artigos 62 e 63 da Lei Nacional nº 4320/64, quanto à liquidação de despesas, e o do artigo 70 da Constituição Federal, que impõe a obrigação de prestar contas ligadas a “dinheiros, bens e valores públicos”, não entendo possível a responsabilização ressarcitória do Gestor quando sua atuação se pautou em norma local, em consonância com o que prevê os artigos 23 e 24 da LINDB. E, no caso, a legislação é lacunosa, conforme se observa da redação da Lei Municipal nº 2.475/2005 (peça 611047). Verifico ainda que o teor do art. 8º inclusive remete à posterior regulamentação da matéria, situação não observada no caso concreto. Ou seja, a mora da regulamentação dificulta a verificação do cumprimento da transparência da conduta administrativa, situação que, por si só, já é suficiente para manter a inconformidade para fins de penalidade pecuniária e determinação de prazo à Origem para que adote providências no sentido de regulamentar a matéria em consonância os artigos 62 e 63 da Lei Nacional nº 4320/64 e do artigo 70 da Constituição Federal. Quanto à sugestão de débito, tenho por afastá-lo nos termos da fundamentação exposta.</p>
<p>3 - Processo: 014516-0200/18-7</p>
<p>Tipo de processo: INSPEÇÃO ESPECIAL</p>
<p>Data de Julgamento: 28/08/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Credenciamento de empresas. Denúncia sobre a limitação do número de credenciadas e ausência de estabelecimento de cláusulas de benefício a micro e pequenas empresas. O julgado reconheceu que a limitação em até 12 credenciadas, conforme explicitado pelo gestor, se deu em razão da necessidade da contratante e porque a contratação de um numero irrestrito acabaria por dificultar a operacionalização e fiscalização contratual. Além disso, tratando-se o credenciamento de hipótese de inviabilidade de competição (as 12 habilitadas foram sorteadas), não haveria competição, de modo que não haveria obrigação de se prever benefícios competitivos às micro e pequenas empresas. A LINDB foi usada para manter a contratação, eis que o desfazimento da avença seria mais prejudicial ao interesse público e à Administração.</p> <p>INSPEÇÃO ESPECIAL. CREDENCIAMENTO Nº 145/2018. RECOMENDAÇÃO AO ATUAL GESTOR. ARQUIVAMENTO. As infringências ao ordenamento jurídico justificam recomendação ao atual Administrador no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas.</p> <p>(...)</p> <p>Assim, invocando o artigo 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto-Lei no 4.657/1942), tenho que as consequências práticas de eventual suspensão do certame ou das contratações se revelaria mais danosa ao interesse público do que a sua manutenção.</p>

(...) Por derradeiro, entendo que as inconformidades aqui examinadas encontram tratamento adequado e suficiente no presente feito, não havendo motivos para serem consideradas também nas Contas do Administrador.
4 - Processo: 005741-0200/17-8
Tipo de processo: CONTAS DE GESTÃO
Data de Julgamento: 15/04/2019
Breve resumo dos fatos: Utilizados os dispositivos da LINDB e as circunstâncias factuais para afastar a aplicação da multa.
DEFICIÊNCIAS NO QUADRO DE PESSOAL E NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E FUNCIONAL. FALHAS AFASTADAS. FRAGILIDADE NA ANÁLISE DA REVISÃO PERÍODICA ORDINÁRIA. INTEMPESTIVIDADE DAS INFORMAÇÕES AO SISTEMA LICITACON. NÃO ENVIO DE NORMAS À BLM. FALHAS MANTIDAS. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO. CONTAS REGULARES, COM RESSALVAS, DO PRESIDENTE. INEXISTÊNCIA DE FALHA NO PERÍODO DE ADMINISTRAÇÃO DO VICE-PRESIDENTE. REGULARIDADE DAS CONTAS.
(...) Com relação à sanção pecuniária, entendo não ser o caso no presente momento pelas razões que venho a expor. A implantação do Sistema LicitaCon, na esfera municipal, assim inserido a AGESG – São Gabriel, tornou-se obrigatório para o envio de dados, informações e documentos a contar de 02/05/201610, ou seja, praticamente um semestre antes do exercício em tela. Ainda, saliento que é a primeira vez que a Auditada incorre em tal irregularidade. Portanto, invoco a redação do dispositivo do § 2º do art. 22 da LINDB (acrescido pela Lei Federal n.º 13.655/2018) para deixar de aplicar penalidade pecuniária neste expediente.
5 - Processo: 004530-0200/17-0
Tipo de processo: CONTAS DE GESTÃO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017
Data de Julgamento: 10/12/2019
Breve resumo dos fatos: Afastamento da responsabilização pela adoção de medidas pela gestora visando solucionar os problemas apontados.
RECOMENDAÇÃO. Recomendação ao atual Gestor para que evite a ocorrência de falhas como as apontadas nos autos e promova as suas regularizações. (...) Observo, ainda, que foram adotados por parte da Gestora procedimentos necessários a solucionar os problemas apontados, não havendo atos por desleixo, má-fé, ou mesmo leviandade no trato da coisa pública. Portanto, não identificando sequer culpa nas ações de responsabilidade da Gestora municipal, não há como acolher a proposição de multa feita pelo nobre Agente Ministerial, pois, ao contrário, estaríamos julgando sob o manto da responsabilidade objetiva, o que não é possível juridicamente.
Verificar item 4.3.2., para maiores detalhes sobre a decisão.
<i>Observação: Há, ainda, julgados do TCE-RS que aplicam penalidade com base na LINDB, mencionados no tópico 4.3.2., mas que não foram aqui mencionados pela limitação de até cinco acórdãos analisados.</i>
TCE-SC
1 - Processo: RLA-14/00195702
Tipo de processo: AUDITORIA ORDINÁRIA REFERENTE À VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DOS REPASSES CONCEDIDOS AO FUNDO MUNICIPAL DE CULTURA DE FLORIANÓPOLIS - FCMF, CONFORME DETERMINA A LEI (MUNICIPAL) N. 8.478/2010
Data de Julgamento: 18/10/2018
Breve resumo dos fatos: Análise das circunstâncias reais a que submetido o gestor. No caso em exame, entendeu-se que uma real dúvida jurídica sobre a inconstitucionalidade de norma limitou a atuação do gestor, de modo a afastar a irregularidade.
Fundo Municipal. Recursos. Vinculação de receita de impostos. Vedação. Inconstitucionalidade. Verificada a vinculação de receita de imposto a órgão, fundo ou despesa, há afronta legal à vedação constitucional, desobrigando o gestor público ao seu cumprimento.

<p>(...) Nessa senda é oportuno submeter a decisão a ser tomada acerca do processo em exame ao que preceitua a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a nova redação inserida pela Lei n. 13.665, de 18 de abril de 2018, mais precisamente seu artigo 22, inciso I, (...)</p> <p>A leitura do gestor público, no caso o ex-prefeito César Souza Júnior, diante da dicção da norma impositiva de repasses de recursos ao Fundo Municipal, como dito antes, foi no sentido de que a cogência firmada em seu texto não encontrava respaldo na Constituição Federal, artigo 167, IV, por vincular receita de imposto à despesa com fundo, razão pela qual não observou seus termos, porém extrapolou o valor do repasse orçado, fazendo-o de forma direta à Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes.</p> <p>Foi aduzido no relatório que o valor orçado para o FMCF no ano de 2013 era de R\$ 1.265.000,00 (um milhão, duzentos e sessenta e cinco mil reais) e houve investimento na área da cultura, via Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, na ordem de R\$ 5.420.037,37 (cinco milhões, quatrocentos e vinte mil, trinta e sete reais e trinta e sete centavos) com recursos do tesouro municipal. Assim, não há que se vislumbrar no não repasse de recursos ao FMCF, por parte do ex-prefeito César Souza Júnior, um ato passível de sanção por esta Corte de Contas, seja pelo fato de ter o comando legal, à época, viés de inconstitucionalidade - que veio a ser confirmada no corrente ano pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina - seja em razão de que a política pública voltada à área da cultura se fez com investimento superior ao orçado para o FMCF, por meio da Fundação Cultural de Florianópolis Franklin Cascaes, a qual se vincula o referido fundo, conforme dispõe o artigo 1º da Lei Municipal no 8.478/2010.</p>
Ver mais detalhes no item 4.3.3.
2 - Processo: REC-18/00064524 – Parecer.
Tipo de processo: RECURSO DE REEXAME DA DECISÃO
Data de Julgamento: 09/11/2018
Breve resumo dos fatos: Houve a responsabilização de agente público (parecerista) pelo reconhecimento da prática de ato lesivo por erro grosseiro.
Recurso de Reexame. Licitação. Desclassificação indevida de licitante. Parecer jurídico opinativo. Violação do Princípio do Julgamento Objetivo. Erro grosseiro. Multa. Conhecer e negar provimento. Com base no art. 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro é possível a responsabilização de parecerista jurídico que viola o instrumento convocatório, em ofensa ao Princípio do Julgamento Objetivo, ao sugerir a desclassificação de licitante, caso evidenciado erro grosseiro no seu parecer.
O caso foi relatado porquanto pertinente para a verificação da impunidade expectada por diversos organismos de controle. Assim, mesmo não se tratando de afastamento de responsabilidade, trouxe-se à colação pela pertinência ao trabalho.

A análise dos julgados relativos à região sul revela que em todos os Tribunais Estaduais houve a aplicação da LINDB para a penalização dos agentes que praticaram irregularidades revestida de dolo ou erro grosseiro, a indicar a ausência do efeito absolutório geral esperado.

Ademais, os casos em que houve afastamento das multas, em sua maioria, a irregularidade e respectiva restituição ao erário permaneceram, viabilizando o controle de reincidência e penalização com mais rigor, caso a gestão não seja aprimorada.

No TCE-RS, as irregularidades que foram afastadas tiveram como fundamento a própria instrução processual, isto é, circunstâncias factuais ou a falta de algum elemento ensejador da responsabilidade.

No entanto, o que chama mais a atenção são os casos de número 3, do TCE-PR e o de número 1, do TC-SC, que revelam situações em que a penalidade foi razoavelmente afastada, mas que, antes da vigência da Lei nº 13.655/2018, muito provavelmente, redundariam na punição do gestor e desfazimento dos atos imputados irregulares.

No primeiro caso, chamou a atenção a análise pormenorizada da situação concretamente verificada, em detrimento de uma solução apriorística que levaria o decisor a declarar o certame irregular pela participação de dois candidatos com grau de parentesco ao prefeito.

A situação concreta, no entanto, não revelava qualquer indício de irregularidade, de modo que houve o respectivo registro.

No segundo caso, por sua vez, o Tribunal Catarinense avaliou que as dificuldades reais enfrentadas pelos gestores podem, em algumas situações, serem de natureza jurídica, de modo que ao avaliar a ocorrência, verificou que o juízo de ponderação sobre a solução dada ao caso concreto mostrava-se bastante razoável.

Na hipótese, o gestor reputou inconstitucional determinada lei que determinava repasses de impostos a um fundo específico, pela regra estampada na Carta Maior de que é vedada a vinculação de receitas.

Essa circunstância, após, foi reconhecida pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, declarando a norma inconstitucional. Assim, o não repasse foi considerado regular, mesmo que descumprida Lei que vinculava o repasse. Além disso, as impropriedades menores não se mostraram suficientes a ensejar a penalização do agente, de modo que não houve a imputação de sanção ao gestor, que agiu dentro das dificuldades (jurídicas) que permeavam sua ação.

Por fim, ressalta-se que em todos os julgados houve maior rigor e aprofundamento no conjunto probatório-factual, a ensejar desde a atenuação de responsabilidades em virtude da adoção de medidas corretivas, até a aplicação de penas mais graves, face o reconhecimento de que houve uma conduta abaixo no mínimo esperado.

Em todos casos, o conjunto dos julgados revela um exame mais detalhado e verticalizado nos casos submetidos às Corte de Contas sulistas, após a vigência da Lei nº 13.655/2-2018.

4.4. Região Centro Oeste

A Região Centro-Oeste, por sua vez, é composta por seis Tribunais de Contas, a saber: o Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, o Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas da União, abrangendo, geograficamente, 16.297.074 milhões de habitantes (2019), em 467 municípios²⁵⁶.

A pesquisa na região centro-oeste mostrou grande aderência dos Tribunais regionais quanto às disposições inseridas pela Lei nº 13.655/2018 no Decreto-Lei nº 4.657/1942. como é possível se ver nas linhas seguintes:

4.4.1. Tribunal de Contas do Estado de Goiás

A pesquisa na corte goiana demonstrou o corriqueiro uso das alterações implementadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em seus julgados.

É exemplo disso a decisão proferida na sessão plenária de 12 de fevereiro de 2020, em acórdão relatado pelo conselheiro Edson Ferrari, na qual o Tribunal de Contas do Estado de Goiás reconheceu a irregularidade técnica do edital de licitação, Tomada de Preços nº 001/2018, instaurada pelo Prefeitura de Santo Antônio da Barra. No entanto, com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) a Corte adotou a modulação dos efeitos da decisão para permitir a conclusão da execução do Contrato nº 030/2018, celebrado com a empresa vencedora, veja-se:

Denúncia rejeitada pelo Tribunal de Contas do Municípios. Verbas descentralizadas mediante convênio. Município de Santo Antônio da Barra. Comunicação oriunda do Tribunal de Contas dos Municípios. Inspeção. Irregularidade nos termos do edital de licitação. Modulação. Recomendação. Intimação. Arquivamento.

(...) 21. Neste contexto, com fundamento nos princípios da economicidade e da supremacia do interesse público, bem como nas orientações da novel sistemática estabelecida no art. 21 e seguintes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a licitação denunciada deve ser aproveitada até a conclusão do objeto contratado, sem prejuízo, porém, do entendimento a ser adotado por ocasião do exame e julgamento da prestação de contas do convênio que descentralizou as verbas estaduais para cobertura dos serviços licitados. 22. Do exposto, acolho as sugestões da Unidade Técnica e Auditoria para reconhecer a irregularidade técnica do edital de licitação, modalidade Tomada de Preços no 001/2018, instaurada pelo Prefeitura

²⁵⁶ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

de Santo Antônio da Barra, Goiás, no que tange à falta de fundamento legal para a exigência contida no item 3.8, do instrumento convocatório, realizando-se, porém, a modulação dos efeitos da decisão para permitir a conclusão da execução do Contrato no 030/2018, celebrado com a licitante vencedora desse certame, determinado, de consequência, o arquivamento destes autos, após recomendação e intimação dos responsáveis, nos termos do art. 99, II, da Lei Orgânica e do art. 258, II, do Regimento do Tribunal, conforme proposta de acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.²⁵⁷

Adiante, outros julgados em que a novel legislação foi referenciada:

Declaração de Voto. Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade. Contas do Governador do Estado de Goiás relativas ao exercício de 2018. Manifestação pela reprovação das contas. Determinações. Recomendações.

(...) 7. Inicialmente, vale assinalar que, pela primeira vez, a elaboração do Parecer Prévio por esta Corte de Contas se dá sob a vigência da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018 que implicou relevantíssimas alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, também conhecida como a “lei das leis”, por espriar seus efeitos por toda a ordem jurídica pátria.

8. As alterações introduzidas por esta Lei dizem respeito exatamente ao controle da Administração por diferentes órgãos, alcançando, por óbvio, o *munus* desta asa. **Seus artigos 20 e seguintes orientam para a necessidade permanente de o controlador se colocar no lugar do controlado, indicando as soluções possíveis diante das dificuldades encontradas no exercício da gestão pública.**

9. A este respeito vale transcrever os apontamentos feitos pelo jurista Rafael Arruda, em ensaio intitulado Lei Federal nº 13.655/18: um convite ao exercício da alteridade 1: “todo aquele que, em sentido amplo e em determinada medida, exerce atividade revisora, seja o membro do Ministério Público, o Conselheiro das Cortes de Contas, os agentes das Controladorias/Auditorias dos entes públicos, os membros das Advocacias Públicas e os juízes deverão, antes de interferir no agir da Administração Pública, esforçar se para, colocando se no lugar do administrador público, apreciar as consequências jurídicas e administrativas de sua decisão, o que vale também para os atos de caráter opinativo que, porventura, posicionem se por determinada invalidação ou irregularidade no ecossistema do Poder Público²⁵⁸.”

Embargos de Declaração. Acórdão n. 3.125/2019. Omissão e contradição não verificadas. Conhecimento. Improvimento. Arquivamento.

(...) Portanto, este Setor entende que o Acórdão nº 3.125/2019, segundo o art. 20 da LINDB, não teve suas razões de decidir justificadas em

²⁵⁷ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 417/2020*. Processo n. 201800047002574. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 12.02.2020.

²⁵⁸ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Declaração de Voto Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade (vencido) – ata nº 02, de 04.06.2019*. Processo n. 201800047001211. Relator Conselheiro Saulo Marques Mesquita. Disponível em: <https://dec.tce.go.gov.br/ConsultaDiario/CarregaDocumento?documento=531702042252061>. Acesso em: 25 abr. 2020.

decisões com valores jurídicos abstrato, sendo consideradas as circunstâncias verificadas no mundo dos fatos.

12. Dito isso, entendo que os fatos alegados pelo embargante não constituem erro material, contradição, omissão ou obscuridade aptos a ensejarem os presentes embargos, posto que a decisão embargada não padece de quaisquer desses vícios.

13. Na realidade, o que se observa é a intenção do embargante de, a pretexto de apontar suposta omissão no Acórdão deste Tribunal, buscar a reapreciação da matéria, visando rediscutir o mérito da ação principal.

²⁵⁹

Aposentadoria. Legalidade. Registro. É legal, para a finalidade de registro neste Tribunal de Contas, o Ato de Aposentadoria que atenda aos requisitos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005 e Resolução Normativa/TCE nº 002/2001.

(...) Recentemente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro LINDB, foi alterada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, tendo sido incluídos alguns dispositivos, relativos à segurança jurídica e eficácia na criação e na aplicação do direito público. Citam-se os artigos 23 e 24 da LINDB.

(...) Assim, os artigos 23 e 24 da norma supracitada protegem situações jurídicas consolidadas e a boa-fé dos atos administrativos entre o poder público e os cidadãos, prevendo regras de transição em orientações novas e a necessidade de considerar orientações gerias à época quando decisões administrativas revisarem atos anteriores, consagrando os princípios da proteção de confiança e irretroatividade de posicionamento judicial.²⁶⁰

Nessa esteira, pode-se extrair que o TCE/GO vem se baseando na LINDB para a prolação de suas decisões.

Frise-se, ainda, que a Corte Goiana sediou, em junho de 2019, evento referente à tendência de uniformização de jurisprudências, que contou com a participação do Procurador-Geral de Contas do TCE da Paraíba, Luciano Andrade Farias, abordando as alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) sobre o controle interno.

4.4.2. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

O Tribunal de Contas dos Municípios goianos aplica com regularidade os preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em sua parte modificada.

²⁵⁹ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 169/2020*. Processo n. 201900047002734. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 29.01.2020.

²⁶⁰ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 93/2020*. Processo n. 201700047001842. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 29.01.2020.

Há um conjunto significativo de decisões que aplicam as alterações objeto deste estudo, valendo remissão a algumas:

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. FORNECIMENTO DE REFEIÇÕES HOSPITALARES DIÁRIAS. INABILITAÇÃO DE EMPRESA PRECIPITADA E DESNECESSÁRIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR. ANULAÇÃO DO PROCEDIMENTO. DETERMINAÇÕES.

(...) Por fim, em respeito ao artigo 21 da LINDB, esta Especializada pontua que

existe um contrato emergencial com validade de 90 (noventa) dias vigorando, o qual tem por objeto o mesmo que fora licitado no Pregão atacado, neste sentido a presente manifestação não gerará consequências jurídicas negativas.

Outrossim, a título de indicação de condições para regularização da situação encontrada, esta Secretaria sugere que os gestores interessados realizem outro procedimento licitatório no prazo máximo de 30 (trinta) dias, nos moldes do anterior, para contratação do fornecimento de refeições em questão, dando fim ao contrato emergencial em vigência²⁶¹.

REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR VEREADOR DO MUNICÍPIO NOTICIANDO IRREGULARIDADES ACERCA DE SUPERFATURAMENTO NA MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS DA SECRETARIA DE SAÚDE DE GOIÂNIA NOS ANOS DE 2015 E 2016. AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO. ELEVADOS GASTOS COM MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS. DESCUMPRIMENTO DO TERMO DE REFERÊNCIA. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DIREITO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA AOS RESPONSÁVEIS E EMPRESA CONTRATADA. EXCLUSÃO DO EX- SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE. DEVOLUÇÃO DOS AUTOS À SECRETARIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA APURAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO DO DANO CAUSADO.

(...) No tocante à responsabilização do Prefeito, o recorrente alega que não há que se falar em culpa *in vigilando* e *culpa in eligendo* para o prefeito, já que ele não tem condições de conferir toda a documentação e “da qualidade de chefe do Poder Executivo não decorre, por si só, sua responsabilidade por todos os atos lesivos aos cofres públicos praticados por terceiros, agentes públicos ou não”. Apresenta uma manifestação recente da Procuradoria Geral de Contas junto ao TCM-GO (Processo no 13360/2014), que excluiu o débito imputado ao ex-prefeito embasado na nova LINDB, a qual afirma que o agente público responderá pessoalmente em caso de dolo ou erro grosseiro.

Contudo, em recente jurisprudência, o TCU entende que:

‘A regra prevista no art. 28 da Lindb (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista

²⁶¹ GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 08400/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 00895/19. Relator Conselheiro Valcenôr Braz. Julgado em: 30.10.2019.

o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6o, da Constituição Federal).

Desta forma, verifica-se que não cabe o afastamento da responsabilidade do prefeito quanto à restituição do dano ao erário (débito), ainda que considerada a alteração na LINDB.

No tocante à responsabilidade da contratada, o recorrente afirma que o TCU tem jurisprudências no sentido de que ela não é isenta de responsabilidade.

Em consulta às jurisprudências do TCU, verifica-se que é pacífico naquela corte o entendimento de que a pessoa jurídica de direito privado contratada pelo Poder Público responde em casos de prejuízos causados ao erário fruto dessa relação jurídica. Contudo, como a empresa não foi notificada em nenhum momento do dano ao erário e em atendimento ao Princípio da Economia Processual esta Secretaria entende não ser cabível a imputação do débito de forma solidária à empresa contratada. Após estas considerações, esta Secretaria, retificando a planilha orçamentária elaborada nos autos principais, disposta ao final deste documento, chegou-se a um valor atestado de R\$ 589.863,91. Portanto, tendo em vista o valor contratual (R\$

577.089,34), integralmente pago, ser inferior ao valor atestado, esta Secretaria entende que o débito deve ser desconstituído.²⁶²

DETERMINAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE MULTA. NÃO COMPROVAÇÃO DE MÁ FÉ OU DESRESPEITO ÀS REGRAS PROCESSUAIS. NÃO DESCUMPRIMENTO DE PRAZO FIXADO PELO TRIBUNAL. DISSONÂNCIA COM OS PRECEITOS DA LINDB. ARQUIVAMENTO.

(...) Durante a análise da concessão de aposentadoria (processo no 19306/16) a especializada constatou, dentre outras falhas formais, a ausência de apresentação do registro de admissão da servidora no cargo em que se deu a aposentadoria. Todavia, a responsável entendia, conforme suas alegações, não haver exigência de registro da admissão junto ao TCM, visto a admissão ter sido realizada por meio de contrato de trabalho por tempo indeterminado e em momento anterior à promulgação da CF/88. Só posteriormente foi verificada a necessidade de registro da servidora para outro cargo, no qual a admissão teve início em 18/03/1991. O registro desta admissão não foi realizado naquela época, tendo sido providenciado recentemente por meio do Processo no 09234/18.

Ressalta-se, entretanto, que o ato de admissão e a concessão de aposentadoria foram considerados legais por este Tribunal, conforme Acórdão no 03646/18 e Acórdão no 06251/18, respectivamente.

Diante do exposto, entendo não ser possível comprovar má-fé ou mesmo desrespeito da gestora perante as regras de procedimento processuais desta Corte, bem como entendo ser indevido o enquadramento no art. 47-A, inciso X da LOTCM para fins de aplicação de multa, visto não ter ocorrido descumprimento de prazo fixado, sem causa justificada, para providência determinada pelo Relator ou pelo Tribunal.

Finalmente, entendo ser importante destacar o que dispõe a Lei no 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito

²⁶² GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 09119/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 02837/13. Relator Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 29.03.2019.

Brasileiro (LINDB). A nova LINDB confere maior segurança jurídica às decisões e visa garantir previsibilidade para as mudanças interpretativas e de análises processuais e, com isso, dar concretude à incidência da boa-fé nas relações administrativas.

Acerca de sanções, dispõe expressamente a imperatividade da aplicação fundamentada, com indicação das razões práticas e objetivas a serem abalizadas. Vejamos:

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.’ (...)

Entendo que o Tribunal deve lançar outras medidas educativas, além de multas, para fins de conscientização do jurisdicionado sobre a importância da correta instrução processual dos processos de concessão de aposentadoria.

Em virtude de todo o exposto, decido não aplicar a multa proposta na peça exordial e proponho o arquivamento dos presentes autos, com a emissão de alerta à responsável.²⁶³

ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL. ADMISSÃO JÁ REGISTRADA E JULGADA PELO TCM. PROCESSO Nº 05378/11. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. EXTINÇÃO DO PROCESSO. SUPOSTA PRESTAÇÃO DE CONTAS ERRÔNEA PELO JURISDICIONADO. SUGESTÃO DE MULTA PELA SAP. AUSÊNCIA DE PROBLEMA GRAVE GERADO PELO FATO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. NOVOS PRECEITOS DA LINDB. AFASTAMENTO DA APLICAÇÃO DA MULTA.

(...) A falha alegada, ensejadora da sugestão de multa, foi quanto a informação incorreta do edital que baseia o suposto registro de admissão em análise. A SAP, ao emitir o relatório de admissões de pessoal, notou que o campo do edital na prestação de contas foi preenchido com o número zero, assim, entendeu que o prestador das contas não encaminhou a devida numeração/identificação pertinente, desconsiderando a Instrução Normativa nº 09/15.

Acontece que não só a IN 09/15, mas também normativas pretéritas deste Tribunal, já determinavam o cadastramento eletrônico dos atos de admissão de pessoal com totais informações conforme estabelecidas em anexo, incluindo número de edital. Todavia, o TCM conscientemente sempre permitiu que os jurisdicionados encaminhassem campos preenchidos apenas com números zeros ou de outras formas, para fins de uma prestação de contas formal, dada, em tese, a baixa relevância do dado.

Em consulta à Superintendência de Informática do TCM, por meio da Demanda no 6416 do TCM – TICKET, foi solicitada resposta sobre dúvida da prestação de contas de pessoal, quanto a possibilidade do jurisdicionado alimentar o campo edital com o número zero. Em resposta, a Superintendência de Informática confirmou a possibilidade

²⁶³ GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 02440/2019 - Primeira Câmara*. Processo n. 04471/18. Relator Conselheiro Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 29.03.2019.

e permissibilidade do sistema deste Tribunal e destacou ‘o valor zero é aceito e a grande maioria dos registros em nossa base encontra-se com este valor’.

Além disso, nota-se que os presentes autos foram iniciados pela Especializada, porém não teriam razão de existir, já que a admissão de Marcelle de Figueiredo Martins Escarião já foi registrada e julgada por este Tribunal.

Ademais, considerando que a busca pelo processo de edital de concurso público faz parte, há tempos, da rotina de análise da SAP em processos de registro de admissão de pessoal, não foi demonstrado o problema grave gerado pelo fato. Ainda, importante refletir se caso o jurisdicionado prestasse contas com a informação do número do edital, conforme expectativa da Especializada, seria o bastante para que não houvesse a abertura do presente processo.

Práticas administrativas, especialmente de controle, lançadas para reverem posicionamentos sob a alegação final de prevalência do interesse público ou mesmo outros valores abstratos, estão sendo reavaliadas nos últimos anos e corroboram para mudanças no ordenamento jurídico atual brasileiro, conforme podemos perceber com a Lei no 13.655/2018 que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

A nova LINDB confere maior segurança jurídica às decisões administrativa, controladora ou judicial. Visa garantir previsibilidade para as mudanças interpretativas e de análises processuais e, com isso, dar concretude à incidência da boa-fé nas relações administrativas.

Acerca de sanções, dispõe expressamente a imperatividade da aplicação fundamentada, com indicação das razões práticas e objetivas a serem abalizadas. Vejamos:

‘Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

(...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.’ (...)

O caso dos autos destoa dos novos preceitos trazidos pela LINDB. A Especializada não demonstra fatidicamente a gravidade e os reais danos refletidos pela inadequada prestação de contas do jurisdicionado sem a correta demonstração do edital de concurso público. Ao contrário disso: sequer o objeto de análise, registro de admissão, será avaliado nos presentes autos, uma vez que já foi o feito em processo anterior.

Recentemente, o Tribunal enfrentou o mesmo caso em outros processos, como no Processo no 04505/17, afastando a aplicação de multa por descumprimento de norma de caráter geral expedida pelo Tribunal, ao não fornecer, pelo jurisdicionado, informações corretas no relatório de admissão quando da prestação de contas. A decisão do exemplo citado foi consubstanciada no Acórdão no 04115/18, sem voto de Conselheiro contrário ao entendimento.

Entendo que o Tribunal deve lançar outras medidas educativas, além de multas, para fins de conscientização do jurisdicionado sobre a importância da prestação de contas com informações fidedignas, bem como reavaliar seu próprio sistema eletrônico permissivo em situações julgadas pelas Especializadas como prejudiciais à fiscalização de

contas.

Em virtude de todo o exposto, aliado ao princípio da razoabilidade e aos novos preceitos da LINDB, entendo por afastar a sugestão da Unidade Técnica, em aplicar a multa por descumprimento de norma de caráter geral (Instrução Normativa no 09/15) expedida pelo Tribunal.
264

A pesquisa, como visto, resultou em diversos julgados (cerca de 150) em que houve a aplicação da Lei de Introdução, sendo frequente a remissão à norma pelo Tribunal de Conta dos Municípios de Goiás.

4.4.3. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso

Por seu turno, a pesquisa no Tribunal de Contas Mato-grossense resultou em diversos achados, exemplificados pelas decisões a seguir:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. REEXAME DA TESE CONTIDA NA RESOLUÇÃO DE CONSULTA 27/2017-TP.

MATO GROSSO PREVIDÊNCIA. CONSULTA. PREVIDÊNCIA. INCORPORAÇÃO DIRETAMENTE AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO GRATIFICADA. EC 20/98. REVOGAÇÃO TÁCITA DE DISPOSITIVOS INCOMPATÍVEIS COM AS NOVAS REGRAS. 1) A incorporação de valores percebidos em função do exercício de cargo em comissão ou função gratificada diretamente aos proventos de aposentadoria, conforme previsto no artigo 140, parágrafo único, alínea “b”, da Constituição Estadual c/c artigo 220 da Lei Complementar nº 04/90, somente será possível ao servidor que implementou os requisitos para a aposentação e incorporação até o dia 16/12/98, data da publicação da EC 20/98, uma vez que, desde então, os mencionados dispositivos encontram-se tacitamente revogados. **2) Considerando a mudança da jurisprudência deste Tribunal, o novo entendimento firmado nesta Resolução não se aplica aos servidores ativos e inativos que implementaram os requisitos para aposentação e incorporação até a data da publicação da Resolução de Consulta nº 27/2017 (24/10/2017), considerando os princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, bem como as disposições previstas nos artigos 23 e 24 da LINDB.**²⁶⁵

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARANTÃ DO NORTE. REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA ACERCA DE

²⁶⁴ GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 07028/2019 - Primeira Câmara*. Processo n. 04880/19. Relator Conselheiro Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 19.09.2019.

²⁶⁵ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Resolução de Consulta n. 4/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 349437/2017. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. Julgado em: 18.06.2019.

IRREGULARIDADES NA REALIZAÇÃO DE AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DE ESTÁGIO PROBATÓRIO DO CONTROLADOR INTERNO. HOMOLOGAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR ADOTADA SINGULARMENTE.

Processual. Medida cautelar. Exoneração de servidor em estágio probatório. Avaliação de desempenho inadequada. É cabível a adoção de medida cautelar, pelo Tribunal de Contas, para determinar ao chefe do Poder Executivo Municipal que se abstenha de emitir ato de exoneração de servidor público em estágio probatório, quando não ocorrer avaliação de desempenho adequada, por restarem caracterizados o *fumus boni iuris*, pela possibilidade de dano ao servidor em decorrência da avaliação incorreta de seu desempenho, e o *periculum in mora*, pela culminação em dano grave e de difícil reparação ao servidor caso não ocorra a concessão de cautelar. Tal concessão de medida cautelar encontra amparo também no art. 20 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB), o qual dispõe que a Administração não deve tomar decisão com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.²⁶⁶

JULGAMENTO SINGULAR Nº 386/MM/2019.

(...) Por outro lado, utilizando o juízo de ponderação, **considerando a regularização dos encaminhamentos dos informes**, mantenho a irregularidade, aplicando multa no valor divergente ao que foi computado pela equipe técnica, com base no artigo 75, inciso VIII da LC 269/2007, artigo 4º da RN 17/2016, bem como nos novos dispositivos da LINDB, especificamente os §2º e 3º do artigo 23 (incluídos pela Lei 13.655/2018).²⁶⁷

DECISÃO Nº.1218/JBC/2018

(...) Ademais, eventual risco em decorrência da paralisação desse certame, é contrabalançado com a preservação preventiva do erário público que se busca mediante a paralisação por hora, da licitação em questão, que se não ocorrer, pode redundar em prejuízo milionário para a municipalidade de Cáceres, em razão dos vultosos valores envolvidos. Diante do exposto e em consonância com as exigências impostas pelas recentes alterações na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) e o disposto no art. 20 do Decreto-Lei nº 4.567/42, entendo que restam presentes o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, assim como não resta configurado o *periculum in mora* reverso, o que legitima e fundamenta a concessão da medida cautelar.²⁶⁸

JULGAMENTO SINGULAR Nº 1132/MM/2019

(...) Pois bem, com base nos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, afastado as irregularidades não superiores a 15 dias de atraso, por entender que, por mais que configurem irregularidades, não comprometeram por completo a fiscalização por parte deste Tribunal.

²⁶⁶ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 481/2018 - Tribunal Pleno*. Processo n. 241750/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 23.10.2018. Divulgado no Boletim de Jurisprudência n. 51, out/2018. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download?id=87768>. Acesso em: 21 abr. 2020.

²⁶⁷ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Julgamento Singular n. 386/MM/2019*. Processo n. 249220/2018. Relator Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Julgado em: 10.04.2019.

²⁶⁸ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Decisão nº 1218/JBC/2018*. Processo n. 322551/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 07.12.2018.

(...)

16. Assim, com base no artigo 75, inciso VIII da LC 269/2007, artigo 4º da RN 17/2016, bem como nos novos dispositivos da LINDB, especificamente os §2º e 3º do artigo 23 (incluídos pela Lei 13.655/2018), mantenho os demais apontamentos referentes aos documentos classificados como envio em atraso, superiores a 15 dias, e ‘não enviados’, conforme apontados no doc. Digital 185921/2019.²⁶⁹

ACÓRDÃO Nº 132/2020 – TP

PREFEITURA MUNICIPAL DE CÁCERES. TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA INSTAURADA PARA APURAR IRREGULARIDADE NA CONTRATAÇÃO DE LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE AR-CONDICIONADO. JULGAMENTO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS.

(...) 90. Pois bem.

91. Apesar de a contratação ter se mostrado antieconômica em razão da locação ao invés da aquisição dos aparelhos de ares-condicionados para o município de Cáceres, a defesa demonstrou que os preços praticados no mercado para o aluguel dos aparelhos de ares-condicionados estão dentro do parâmetro local, regional e nacional, conforme cópia das cotações comparativas de preços.

92. À vista disso, em que pese a constatação da irregularidade, não foi comprovado nos autos que houve má-fé, desvio de recursos públicos, conluio ou qualquer auferimento de benefício por parte dos gestores.

93. Desse modo, entendo que não estão presentes elementos que legitimem a condenação ao ressarcimento dos valores pelos responsáveis.

94. Outro ponto levantado pelo Parquet de Contas foi o fato de os gestores, equivocadamente, acreditarem que os recursos não poderiam ser utilizados para aquisição de bens permanentes, o que motivou a opção pela locação em vez da compra.

95. Destaco também o posicionamento levantado pela equipe técnica e pelo Ministério Público de Contas (MPC) de que não há provas de que os serviços não foram devidamente prestados, razão pela qual o enriquecimento ilícito não ficou evidente.

96. Por todo exposto, compartilho do entendimento do Parquet de Contas de que a mera existência da contratação para a locação de aparelhos de ares-condicionados ao invés da aquisição, não é suficiente para permitir a sanção do administrador, sendo necessária a demonstração do elemento subjetivo consubstanciado no dolo ou erro grosseiro, conforme expresso no art. 28 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB).

97. O dolo, conforme explicitado pela Secex, está afastado em razão dos argumentos supracitados quanto à ausência de conluio, fraude ou benefícios pessoais dos gestores.

98. Quanto ao erro grosseiro, isto é, aquele erro praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência e imperícia, salienta-se que também não ficou evidente, tendo em vista que a atitude tomada pelos gestores foi devidamente esclarecida nos autos.

99. Conforme relato da defesa em alegações finais, o total do montante

²⁶⁹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Julgamento Singular nº 1132/MM/2019*. Processo n. 363162/2018. Relator Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Julgado em: 04.10.2019.

empenhado e liquidado da Fonte 100, durante todo o período da vigência do contrato foi de apenas R\$ 23.000,00 (vinte e três mil reais), tendo em vista que o valor total do contrato foi de R\$ 184.560,00 (cento e oitenta e quatro mil e quinhentos e sessenta reais), ou seja, pouco mais de 12% do valor previsto para o primeiro ano do contrato.

100. Isto posto, ficou evidente que o valor supracitado da Fonte 100 não seria suficiente para locar ou mesmo adquirir os aparelhos de ar-condicionados para atender a demanda dos órgãos vinculados à Secretaria de Assistência Social do município de Cáceres, pois a maior parte da verba disponível era exclusivamente para o custeio de despesas correntes, vedada a sua utilização para aquisição de bens permanentes.

101. Desse modo, entendo que a atitude dos gestores não foi suficiente para caracterizar erro grosseiro, pois a posição adotada pelos responsáveis revestiu-se de razoável argumentação idônea, conforme a própria manifestação do MPC.

102. Outro ponto relevante a ser destacado é que não é necessária a expedição de determinação, pois a própria gestão já corrigiu a irregularidade e substituiu os aparelhos locados por aparelhos adquiridos de forma permanente, conforme a alegação dos responsáveis na defesa.

103. Desse modo, acompanho o Parecer do Ministério Público de Contas pela improcedência desta Tomada de Contas Ordinária e deixo de aplicar penalidades aos responsáveis, em razão da ausência de comprovação do elemento subjetivo de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.²⁷⁰

Acórdão nº 26/2020 – SC

(...) 79. Por todos esses fatos e evidências exaustivamente elencados, coaduno-me com o entendimento da Secex e do Parquet e constato, a ocorrência da irregularidade KB 16. Pessoal Grave 16 consubstanciada na contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços, de responsabilidade do Sr. Atil Marquês do Amaral, Prefeito. 80. O art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) autoriza a responsabilização do agente público que incorra em erro grosseiro:

‘Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.’

81. O § 1º do art. 12 do Decreto nº 9.830/2019 conceituou o erro grosseiro nos seguintes termos:

Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

§1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

82. No caso em análise, é evidente que o Prefeito agiu com erro grosseiro pois, diante da situação em apreço, esperava-se que qualquer gestor realizasse processo seletivo para contratação emergencial, segundo as diretrizes normativas e orientação do TCE/MT ou concurso público, que é a regra, pois pressupõe-se que os gestores conheçam as normas relativas às contratações de pessoal. Assim, o erro é grosseiro

²⁷⁰ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 132/2020 – TP*. Processo n. 336858/2017. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 02.06.2020.

pela própria matéria, bem como pelo vasto conteúdo normativo e informativo disponibilizado acerca do tema.

83. A apuração do valor da multa deve observar as disposições recentes da LINDB introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, a qual exige, em seu art. 22, que sejam consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, bem como as circunstâncias que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

84. Sendo assim, considerando que a conduta do agente contrariou a Constituição Federal, as Leis Municipais, as normas de controle externo, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e ainda resultou em 107 (cento e sete) contratações irregulares no ano de 2018 e 4 (quatro) no ano de 2019, voto pela

aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marques do Amaral pela ocorrência da irregularidade KB 13. Pessoal_grave_13, em seu patamar máximo, 10 UPF/MT, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 TP.

85. Voto também pela aplicação de multa ao Sr. Atil Marques do Amaral pela ocorrência da irregularidade KB 16. Pessoal_Grave_16 consubstanciada na contratação de pessoal para atividades inerentes a cargos do quadro permanente de pessoal por meio de prestação de serviços, em seu patamar máximo, 10 UPF/MT, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 TP.

86. Voto ainda pela expedição de determinação à Prefeitura de Poconé /MT, na pessoa do atual gestor de quem lhe suceder, nos termos do art. 22, § 2º da Lei Complementar Estadual nº 269/ 2007, para que : realize processo seletivo simplificado, caso seja necessária a realização de contratação temporária, observando o disposto no art. 37, IX, da Constituição Federal e os requisitos constantes na Resolução de Consulta nº 14/2010 TCE/MT e b) efetue estudo para realização de concurso público destinado ao preenchimento de cargos de natureza permanente, encaminhando plano de ação no prazo de 30 (trinta) dias a este Tribunal, com as ações a serem adotadas, o prazo e os respectivos responsáveis.

87. No tocante à eventual extrapolação dos limites de despesa de pessoal estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, desde já elucidado que não foi objeto de análise nesta Representação, de forma que acolho o entendimento da Secex e do MPC e determino encaminhamento de cópia da inicial e do relatório técnico preliminar à Secex de Receita e Governo para eventual propositura de Representação de Natureza Interna. (...) ²⁷¹

É possível diagnosticar nos julgados recentes da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso a adoção da LINDB como eixo decisório, considerando as dificuldades reais do gestor e a obrigação de formular soluções que representem os menores prejuízos possíveis aos interesses envolvidos.

Encontra-se, ainda a modulação de efeitos de decisões que apresentam força vinculante e a dispensa de multa, sem desnaturação da própria irregularidade, quando

²⁷¹ MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 26/2020 – SC*. Processo n. 234613/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 23.06.2020.

adotadas medidas eficientes à regularização do achado, ou, quando, insignificante a conduta, como o atraso de poucos dias na remessa de documentos à corte de contas.

4.4.4. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Do mesmo modo, a pesquisa no Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul resultou em diversos julgados, o que demonstra a aplicação contumaz das diretrizes insertas na LINDB, Veja-se:

RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DE ARQUIVOS ELETRÔNICOS – SICOM – MULTA – APLICAÇÃO DA LINDB – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – REDUÇÃO DO VALOR – PROVIMENTO PARCIAL.

Verificado que o prazo de remessa de documentos foi extrapolado, não há como afastar a sanção aplicada ao gestor, a qual não dependente dos impactos decorrentes, sendo possível, contudo, a redução do seu valor, com fundamento nas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e princípios da proporcionalidade e razoabilidade.²⁷²

CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE LIMPEZA – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DA LINDB – RECOMENDAÇÃO.

A formalização do contrato administrativo é regular ao demonstrar o cumprimento da legislação vigente.

Com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta, e analisado o caso concreto, emite-se recomendação, quanto à intempestividade da remessa de documentos, ao atual ordenador de despesas para ter maior acuidade em relação aos prazos estipulados por norma desta Corte de Contas.²⁷³

RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO E DE TERMOS ADITIVOS – ENVIO INTEMPESTIVO DE DOCUMENTOS – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – PROVIMENTO – EXCLUSÃO DA MULTA – RECOMENDAÇÃO.

Com fundamento nas alterações trazidas pela Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta,

²⁷² MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *Acórdão n. - AC00 - 192/20 - Tribunal Pleno*. Processo n. TC/2826/2015/001. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 18.12.2019.

²⁷³ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *DELIBERAÇÃO AC01 - 611/2019 - Primeira Câmara*. Processo n. TC/15881/2016. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 03.09.2019.

analisado o caso concreto e observada a legalidade dos atos, é possível a reforma do acórdão recorrido para excluir a multa, recomendando ao atual gestor que observe, com maior rigor, os prazos para remessa de documentos obrigatórios à Corte de Contas.²⁷⁴

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS – RESULTADOS APURADOS – ANEXOS APROPRIADOS – PRESCRIÇÕES LEGAIS – CONSONÂNCIA – REGULARIDADE.

A prestação de contas anual de gestão é regular ao demonstrar consonância com as prescrições legais vigentes, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor, no curso do mesmo exercício financeiro.

(...) Analisada a matéria, sem desmerecer a importância do controle social que, conforme assinalado no Parecer da Auditoria – “é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” –, entendo que, ao final, o fato das contas se demonstrarem regulares acabam por, neste caso concreto, comprovarem a adequada governança.

Ademais, as disposições dos arts. 20 e 22 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB), assim dispõem:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (Regulamento)

Desse modo, a LINDB veda qualquer decisão administrativa que não tenha consequência prática. Assim, não vejo o porquê de se aplicar multa corretiva, preventiva ou ressalva para que futuros atos recomponham a legalidade, pois, de um lado o então ato normativo que exigia a remessa de tais documentos apresentava a condicionante “quando houver”, e de outro lado, é constatável que a prestação de contas está correta em seu conteúdo, motivos quais relevo a “irregularidade” apontada pela Auditoria e pela Procuradoria de Contas.

Nota-se que a Corte se remete à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro com frequência para afastar ou minorar multas, diante das circunstâncias de cada caso.

²⁷⁴ MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *DELIBERAÇÃO AC00 - 2462/2019 – Tribunal Pleno*. Processo n. TC/19722/2014/001. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 09.10.2019.

4.4.5. Tribunal de Contas do Distrito Federal

A pesquisa em relação ao Tribunal de Contas do Distrito, da mesma forma, apresentou diversos resultados, alguns dos quais apresentados a seguir:

DECISÃO Nº 1295/2020

Representação n.º 18/2018-G3P, do Ministério Público junto à Corte, requerendo a realização de inspeção e diligências com o fito de examinar a regularidade do aporte de recursos públicos, a título de investimento inicial, na infraestrutura do Autódromo Internacional de Brasília, previsto em edital de concorrência pública lançado pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap.

(...) Na Sessão Ordinária n.º 5.120, de 16.04.2019, esta Corte de Contas, por unanimidade, exarou a Decisão n.º 1.296/2019 (e-DOC D7BB4B6E-e), com o seguinte teor:

(...) ‘143. Assim, ante a gravidade dos vícios apontados, tanto nas estimativas de custos quanto nas de receitas, bem como a impossibilidade de saneamento de tais irregularidades sem o retorno do procedimento licitatório ao seu início, impõe-se a anulação do edital da concorrência pública.

‘144. Em atendimento ao disposto no art. 21 da LINDB, faz-se devido indicar, como consequência jurídicas e administrativas da determinação de anulação do ato administrativo, a inexorável invalidação de todo o procedimento licitatório. Assim se afirma porque a nulidade de peça fundamental da licitação, que fixa regras vinculantes à Administração no processo, torna irremediável o recomeço do certame. De todo modo, nada impede que a Terracap, ao reavaliar o melhor destino para o Autódromo Internacional de Brasília e o procedimento a adotar, faça uso dos estudos já elaborados ao longo dos autos administrativos sob escrutínio.

145. Por derradeiro, releva notar não ser devida qualquer indenização aos particulares eventualmente envolvidos, a teor do previsto no art. 49, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993, aplicável por força do art. 12 da Lei Federal nº 11.079/2004.²⁷⁵

DECISÃO Nº 1046/2020

Representação com pedido de medida cautelar, com o objetivo a regularização da situação jurídica do Representante frente a Administração Pública.

Ora, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro/LINDB

- Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942, com as alterações produzidas pelas Leis nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, e nº 13.655, de 25 de abril de 2018, determina, entre outras coisas, que nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá com base em valores meramente abstratos, sem que as consequências práticas da decisão sejam levadas em consideração (art. 20).

Em reforço, o artigo 21 e parágrafo único da LINDB, a seguir transcritos, determinam que, quando for o caso, a decisão adotada na esfera administrativa, controladora ou judicial deverá indicar condições

²⁷⁵ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 1295/2020*. Processo n. 38427/2018-e. Relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho. Julgado em: 29.02.2020.

para regularização de ato considerado inválido, levando-se em conta o princípio da proporcionalidade e a busca de uma situação equânime, tudo em homenagem aos interesses gerais e à realização da justiça, de modo que os atingidos pela decisão não suportem ônus ou perdas considerado excessivo em razão da peculiaridade do caso:

(...) Assim, ao se levar em conta as consequências práticas da decisão e a busca de condições que permitam a regularização da situação, conforme estabelecem os artigos 20 e 21, parágrafo único da LINDB, pode a jurisdicionada, tendo em conta as peculiaridades do caso concreto, submeter o representante a um novo exame psicotécnico, de modo a verificar se ele reúne as condições para o exercício do árduo cargo de Técnico Penitenciário, ao contrário de demiti-lo por reprovação em exame realizado em momento anterior, tudo isso sem ofensa às decisões judiciais, à coisa julgada e a Súmula Vinculante mencionada neste voto.

Caso o representante seja considerado apto no novo exame, a sua permanência no cargo, que exerce desde 2010, pode ocorrer sem qualquer ofensa a decisões judiciais ou a legislação em vigor.

Outra possibilidade razoável, é reconhecer que o exame psicotécnico realizado em 12 de dezembro de 2016, que atesta a aptidão não apenas para o uso e porte de arma mas também para as atividades relativas ao cargo de agente de atividades penitenciárias, supre a reprovação ocorrida no exame inicial.

Nessa hipótese, o Processo Administrativo nº 050.000.934/2014 pode ser arquivado desde logo, haja vista o reconhecimento de que o representante reúne condições psicológicas de permanecer no exercício de seu cargo público. (...) ²⁷⁶

DECISÃO Nº 2318/2019

(...) 14. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 21/2019 – DIGEM3 (fls. 658/669), assim instruiu o feito:

(...) ‘23. Conclui-se, assim, pela improcedência das razões de justificativa, motivo pelo qual se sugere a aplicação da sanção prevista no art. 57, IV, da Lei Complementar Distrital nº 01/94. Em atendimento ao art. 2º da Ordem de Serviço nº 003/2012 – Segecex/TCDF, propondo-se a aplicação de sanção, junta-se aos autos a correspondente Matriz de Responsabilização.

VI. DOSIMETRIA DAS PENAS

24. Em atenção ao disposto no § 2º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, convém levar ao e. Colegiado subsídios para a fixação das penas que entender aplicáveis.

25. Realizada pesquisa em sistemas “Imputação e Quitação de Débitos e/ou Multas” e “Busca” desta Casa, não foi encontrado registro de sanção aplicada em caráter definitivo em face do responsável. Em contraste, agrava a situação do Responsável o fato de esta Casa ter tentado, desde 2015, deslindar a matéria, como evidenciam as Deliberações nos 58/2016 (fl. 536), 81/2018 (fl. 613) e 5157/2018 (fl. 620).

26. Verifica-se, ainda, a caracterização de dano à Administração, ainda que não de caráter financeiro, visto que a não regularização dos imóveis, pela Codhab, afeta negativamente a gestão territorial do GDF

²⁷⁶ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 1046/2020*. Processo n. 38570/2017-e. Relator Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. Julgado em: 15.04.2020.

e a prestação dos serviços a cargo da Companhia.

VII. CONCLUSÕES

27. A documentação apresentada pela Codhab com vista ao atendimento da Decisão nº 1075/2019 não dispõe de clareza e de informações que permitam considerar cumprido o decisum. Assim, sugere-se a reiteração da deliberação, acrescido de alerta ao titular da Companhia acerca das consequências do reiterado descumprimento de decisões do TCDF.

28. As razões de justificativa do Sr. Gilson José Paranhos de Paula e Silva devem ser consideradas improcedentes, incidindo sobre ele a apenação prevista em art. 57, IV, da Lei Complementar nº 01/1994, em virtude do descumprimento do item II da Decisão nº 81/2018 (fl. 613), reiterada pelo item II da Decisão nº 5157/2018 (fl. 620).

29. Em observância ao disposto no § 2º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei nº 13.655/2018, verificou-se que as circunstâncias e a gravidade da irregularidade praticada, bem como os danos ocasionados à Administração devem ser tidos negativamente, para a imposição de eventual pena.'

(...) 25. Os autos seguiram para oitiva do MP de Contas (fls. 671/674), que acompanhou integralmente o exame do Órgão Instrutivo.

26. Ao compulsar o feito, verifico assistir razão ao Órgão Técnico quando assevera que a documentação encaminhada pela CODHAB é insuficiente para considerar cumprida a diligência em aberto.²⁷⁷ (Sem grifos no original).

Diante disso, verifica-se que o Tribunal de Contas aplica com certa regularidade as mudanças implementadas na LINDB, inclusive, na dosimetria das penalidades que comina.

4.4.6. Tribunal de Contas da União

Por fim, embora geograficamente inserido na região centro-oeste, o Tribunal de Contas da União detém jurisdição sobre todo o território nacional, no exercício do controle externo dos recursos públicos federais.

O Tribunal de Contas da União, embora não tenha qualquer grau de hierarquia em relação às cortes estaduais é o guia de atuação de muitas delas, irradiando de seus precedentes força persuasiva a todo o sistema de controle externo brasileiro.

Por essa razão, buscou-se dedicar um espaço avaliativo mais alargado à Corte de Contas da União, procurando congrega os pontos de maior relevância sobre a aplicação da Lei nº 13.655/2018.

²⁷⁷ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 2318/2019*. Processo n. 35610/2008. Relator Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira. Julgado em: 11.07.2019.

Nesse sentido, em vista da aplicação frequente dos artigos inseridos à LINDB, tentou-se retratar aqueles julgados que tiveram maior repercussão social, maior expressão na jurisprudência das demais Cortes de Contas, bem assim, aqueles que contemplassem a aplicação do maior número de preceitos incluídos na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro pela Lei nº 13.655/2018.

Nessa toada, foram objeto de especial atenção a jurisprudência selecionada do TCU, resultando na tabela consolidada a seguir:

Tabela 4 - Temas de Jurisprudência Selecionada do TCU.

Acórdã	Data	Enunciado	Tema / Subtema	Min.
AC-1045/20-P	29/04/2020	No caso de desvio de objeto no uso de recursos do SUS transferidos fundo a fundo, se a irregularidade tiver ocorrido durante a vigência de plano de saúde plurianual já encerrado, o TCU pode dispensar a devolução dos valores pelo ente federado ao respectivo fundo de saúde, em razão de a exigência ter o potencial de afetar o cumprimento das metas previstas no plano local vigente (art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB); cabendo, contudo, a imposição de multa ao gestor responsável e o julgamento pela irregularidade de suas contas, uma vez que a prática de desvio de objeto com recursos da saúde constitui violação à estratégia da política pública da área definida nas leis orçamentárias.	SUS / Débito	BENJAMIN ZYMLER
AC-2973/19-	30/04/2019	O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado caso não lhe sejam oferecidas condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, <i>caput</i> , do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).	Contrato administrativo/ Fiscal	ANA ARRAES
AC-2391/18-P	17/10/2018	O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.	Débito / Culpa	BENJAMIN ZYMLER
AC-4447/20-2	30/04/2020	Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado.	Culpa / Erro grosseiro	AROLDO CEDRAZ
AC-1941/19-P	21/08/2019	Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU, pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave.	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO NARDES

AC-4719/20- 20/04/2020	Não pode o TCU aplicar nova interpretação da legislação se for mais gravosa ao responsável do que a jurisprudência do Tribunal vigente à época dos fatos em análise, em razão do disposto no art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999, subsidiariamente aplicável aos processos de controle externo, e no art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB).	Julgamento / Fundamentação	VITAL DO RÊGO
AC-13053/19-2 03/12/2019	Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) o pagamento de serviços de natureza continuada prestados sem respaldo contratual, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO NARDES
AC-2699/19-1 26/03/2019	Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa.	Culpa / Erro grosseiro	VITAL DO RÊGO
AC-5547/19-1 09/07/2019	A regra prevista no art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).	Débito / Culpa	BENJAMIN ZYMLER
AC-2768/19-P 20/11/2019	O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).	Débito / Culpa	BENJAMIN ZYMLER
AC-6196/19-2 30/07/2019	A sucessiva alternância na chefia do Poder Executivo municipal durante o mandato eletivo constitui obstáculo real à gestão pública, devendo ser considerada na avaliação da culpabilidade do responsável (art. 22, caput, do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).	Multa / Dosimetria	ANA ARRAES
AC-2463/19-1 19/03/2019	Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).	Multa / Dosimetria	BRUNO DANTAS

AC-1264/19-P	05/06/2019	Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) o direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica.	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO NARDES
AC-1264/19-P	05/06/2019	Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige . Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa.	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO NARDES
AC-4778/19-1	25/06/2019	Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, regulada pela Lei 9.604/1998 e pela Portaria MDS 625/2010, desacompanhada do parecer do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) .	Culpa / Erro grosseiro	VITAL DO RÊGO
AC-14536/19-1	03/12/2019	O reenquadramento de empregado público em cargo de natureza absolutamente diversa e com atribuições muito mais complexas do que as previstas no cargo original, a caracterizar ascensão funcional, constitui erro grosseiro capaz de ensejar a responsabilização dos gestores que atuaram tanto por comissão quanto por omissão .	Culpa / Erro grosseiro	BENJAMIN ZYMLER
AC-11069/19-1	01/10/2019	A existência de pareceres técnico e jurídico não exime a responsabilidade de agente político que, ao assinar convênio, permite o repasse de verbas federais a objeto não elegível pela política pública sobre a qual tem a obrigação precípua de promover e zelar, pois caracteriza conduta com erro grosseiro e culpa grave .	Convênio / Agente político	BENJAMIN ZYMLER
AC-1689/19-P	24/07/2019	Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave .	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO NARDES
AC-2860/18-P	05/12/2018	O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto .	Culpa / Erro grosseiro	AUGUSTO SHERMAN
AC-1628/18-P	18/07/2018	A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do administrador médio utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)	Culpa / Erro grosseiro	BENJAMIN ZYMLER

AC-2677/18-P	21/11/2018	Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB) o descumprimento de normativo da entidade pelo gestor, especialmente o que resultar em danos materialmente relevantes.	Culpa / Erro grosseiro	BENJAMIN ZYMLER
AC-6486/20-1	09/06/2020	Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) a execução de objeto conveniado em desacordo com o plano de trabalho aprovado pelo concedente.	Culpa / Erro grosseiro	VITAL DO RÊGO
AC-0060/20-P	22/01/2020	Na aplicação de sanções , o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB).	Multa / Dosimetria	ANA ARRAES
AC-0070/20-P	22/01/2020	Em caráter excepcional, havendo circunstâncias atenuantes e inexistindo quaisquer indícios de prejuízo ao erário ou de locupletamento, pode o TCU rejeitar as razões de justificativa do responsável, sem, contudo, aplicar-lhe a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, com base na interpretação do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB).	Multa / Circunstância atenuante	AROLDO CEDRAZ
AC-0185/19-P	06/02/2019	Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado.	Culpa / Erro grosseiro	BENJAMIN ZYMLER

Além da jurisprudência selecionada, acima compilada, traz-se à colação os seguintes julgados:

ACÓRDÃO 2880/2018 – PLENÁRIO
ACOMPANHAMENTO. INCLUSÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS EM PROCESSO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES NA ATUAÇÃO DA UNIDADE JURISDICIONADA. FALTA DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL PARA AVALIAR A LEGALIDADE DE ATOS JURISDICIONAIS. DETERMINAÇÕES COM O OBJETIVO DE CONTINUAR O ACOMPANHAMENTO DOS ATOS ADMINISTRATIVOS E DAS AÇÕES JUDICIAIS.

(...) 17. Quanto ao apontamento da unidade técnica sobre risco bilionário de dano ao erário caso se permita a inclusão de créditos públicos não tributários passíveis de inscrição em Dívida Ativa na recuperação judicial, embora compreenda a preocupação da unidade técnica de atuar de modo preventivo, o MPTCU demonstrou que esse risco não é iminente nem há probabilidade de sua ocorrência no médio

e longo prazos.

18. Como evidenciou o parecer do Parquet, esse risco é minorado pela possibilidade de alteração do entendimento adotado no processo de recuperação judicial nas instâncias superiores e pela ausência de consequências práticas na dinâmica de constituição e cobrança de multas administrativas em face das conclusões do Parecer de Força Executória 3/2018/PFE-ANATEL/PGF/AGU, emitido em 7/3/2018 (peça 29, p. 104/26), cuja ementa apresentava o seguinte teor:

‘1. PARECER DE FORÇA EXECUTÓRIA. DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL. 2. CRÉDITOS NÃO ABRANGIDOS PELA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. CRÉDITOS ABRANGIDOS PELA RECUPERAÇÃO JUDICIAL. 3. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E AS DECISÕES DOS JUÍZOS FEDERAIS QUANTO AOS CRÉDITOS DA ANATEL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL PARA TRATAR DOS CRÉDITOS DA ANATEL CONTRA O GRUPO OI. 4. INCOMPATIBILIDADE ENTRE A DECISÃO DE CONCESSÃO DE RECUPERAÇÃO JUDICIAL E AS DECISÕES FAVORÁVEIS À ANATEL PROFERIDAS NOS AGRAVOS DE INSTRUMENTO INTERPOSTOS PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PREVALÊNCIA DA DECISÃO DO TRIBUNAL EM RELAÇÃO À DECISÃO DO JUÍZO DA RECUPERAÇÃO. 5. A CONCESSÃO DA RECUPERAÇÃO JUDICIAL NÃO CONFIGURA ÓBICE AO PROSSEGUIMENTO OU À CONCLUSÃO DA CONSTITUIÇÃO DE CRÉDITOS DA AGÊNCIA CONTRA O GRUPO OI, NEM IMPEDE A REALIZAÇÃO DOS ATOS DE COBRANÇA ORDINARIAMENTE REALIZADOS PELA AGÊNCIA TAIS COMO NOTIFICAÇÃO E INSCRIÇÃO NO CADIN E ENCAMINHAMENTO PARA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL. NO ÂMBITO DA PGF, NÃO HÁ IMPEDIMENTO À PRÁTICA DOS ATOS ORDINÁRIOS VOLTADOS À COBRANÇA, COMO INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA E AJUIZAMENTO DE EXECUÇÃO FISCAL.’ (...)

19. Além disso, firmar entendimentos sobre as questões com o intuito de evitar risco de prejuízos ao erário em eventuais recuperações judiciais que vierem a ser ajuizadas, além de desconsiderar o papel da Advocacia-Geral da União de questionar no foro apropriado a legalidade/constitucionalidade das decisões, colocaria este Tribunal na função de legislador, o que está fora do plexo de atribuições inerentes ao controle externo.

20. A propósito, o *Parquet* bem lembrou que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 10.220/2018 (que se encontra apensado ao PL 6.229/2005) , com proposta de modificação das disposições do referido § 7º do art. 6º da Lei 11.101/2005, de forma a estabelecer explicitamente que o ajuizamento da recuperação judicial não deve suspender o curso das execuções fiscais e impedir a constrição e a alienação de bens e direitos no juízo que as processa, afastando a hipótese de avaliação dessas medidas pelo juízo da recuperação judicial (item 83 do parecer transcrito no relatório precedente).

21. Nesse sentido, infere-se que, mesmo sem a pretensão de examinar os atos judiciais, como reconheceu a SeinfraCOM (item 228 da instrução) , seria efetivamente de pouca utilidade aprofundar, nesta oportunidade, o exame das complexas questões

suscitadas por aquela unidade técnica.

22. E, nesse ponto, não se pode deixar de levar em conta a importância dada pelo legislador pátrio às consequências práticas da decisão nas esferas administrativa, controladora e judicial, tanto que fez inserir na Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro disposições específicas quanto ao assunto (arts. 20, 22 e 24, incluídos pela Lei 13.655/2018).

23. Desse modo, e tendo em vista que não foi constatada qualquer irregularidade nas condutas dos gestores e advogados públicos que estão atuando na defesa dos direitos da Anatel, concluo que este Tribunal deve apenas continuar a acompanhar a atuação daquela entidade nas lides ainda em andamento, nos termos do parecer do MPTCU, cujos fundamentos acolho como razões de decidir, com reparos somente em relação aos destinatários das determinações.

24. Proponho que as determinações sejam efetuadas a um único órgão em cada situação a fim de evitar conflitos de competência que podem prejudicar a avaliação do cumprimento do *decisum*.²⁷⁸

ACÓRDÃO 1626/2018 – PLENÁRIO

RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. OBRAS NA BR-493/RJ, RELATIVAS AO CONTORNO RODOVIÁRIO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (ARCO METROPOLITANO). INDENIZAÇÃO DE JAZIDAS. PREÇO CONTRATUAL CONSIDERADO EXCESSIVO, PRINCIPALMENTE EM VISTA DO AUMENTO EXPONENCIAL DO QUANTITATIVO DO MATERIAL DE JAZIDAS. OBRA CONCLUÍDA. DANO AO ERÁRIO MATERIALIZADO. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DETERMINAÇÕES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.

(...)

3.2. DA NULIDADE EM RAZÃO DA INOBSERVÂNCIA AO ART. 24 DA LINDB

Embora a via dos Embargos de Declaração admita apenas sanar os vícios relativos à obscuridade, contradição e omissão, é certo que as nulidades podem ser arguidas a qualquer tempo na esfera processual. Nesse sentido, cumpre trazer o artigo 24, recém introduzido na LINDB, o qual condiciona a revisão de determinado conteúdo emanado pela esfera administrativa à manutenção de orientação expressa anteriormente.

Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Em outras palavras, para além da contradição apontada em se determinar ao caso concreto a aplicação de um montante e, paralelamente, afirmar a necessidade de maiores estudos aprofundados para se dirimir a questão, com a devida vênia, subsiste uma inobservância ao conteúdo legal trazido pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o que leva o r. *decisum* à nulidade.

²⁷⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2880/2018 - Plenário*. Processo n. 005.577/2018-7. Relatora Ministra Ana Arraes. Julgado em: 05.12.2018.

Isso porque o valor fixado no edital de licitação reflete exatamente a especificidade do serviço e peculiaridades dos locais em que houve a extração dos materiais e, conseqüentemente, o cenário de custos suportados pela empresa, em nada caracterizando sobrepreço, tendo sido essas assertivas abarcadas pelo Acórdão nº 3.451/2012, que sustentou ser o preço adotado no Edital de Licitação como o efetivamente razoável à título de indenização de jazida e à luz das especificidades do projeto e da localização.

Portanto, trata-se de uma situação plenamente constituída, para qual, à época dos fatos, não se vislumbrava qualquer óbice, já que todo o conteúdo foi revestido de absoluta regularidade, reconhecida, inclusive, por essa Egrégia Corte de Contas no citado Acórdão nº 3.451/2012.

É patente, portanto, a reforma do v. acórdão nesse sentido, extraindo-se o comando de conversão em tomada de contas especial, sob pena de contemplar no seu cerne uma nulidade, já que atinge frontalmente o artigo 24 incorporado pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

(...)

Por fim, ante à inobservância do art. 24 da LINDB, aspecto que importa em nulidade do r. decisum, requer seja revista o v. acórdão, em inteiro prestígio ao princípio da legalidade.

(...) VOTO (...)

Também não procede o argumento de que houve descumprimento do novo art. 24 da LINDB, *in verbis*:

‘Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.’

Tal redação foi conferida pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, ou seja, publicada após o julgamento do acórdão embargado, que ocorreu na sessão do dia 11 de abril do mesmo ano. Assim, não seria aplicável ao caso, não havendo de se falar em nulidade da citada decisão por conta de legislação superveniente.

Ainda que o Acórdão 768/2018-Plenário tivesse sido exarado antes da edição da Lei 13.655/2018, não existiria nenhuma nulidade, visto que o julgado não apresentou nenhuma mudança jurisprudencial sobre o tema em questão. O parágrafo único do referido artigo 24 define o termo “orientações gerais” como “interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

Há décadas a jurisprudência desta Corte de Contas considera irregular a celebração de contratos administrativos por preços superiores aos de mercado

O fato é que as condições praticadas nos ajustes auditados têm sido questionadas desde a época da fiscalização, em 2010. Como ressaltado na decisão recorrida, o Tribunal determinou solução provisória a respeito da adoção de preços de indenização de jazida, no valor de R\$ 5,84/m³, a ser adotado enquanto não fosse concluído o estudo determinado (Acórdão 3.451/2012-Plenário). Jamais os valores contratuais tiveram sua regularidade reconhecida pela TCU.

Também não se pode atribuir ao caso em análise as características de um ato jurídico perfeito ou de uma situação plenamente constituída. Nesse

sentido, cito trecho do voto condutor do Acórdão 1.304/2017-Plenário, de minha relatoria:

‘54. Dispõe a Carta Magna que a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, o que nos leva e perquirir se realmente uma decisão condenatória do TCU poderia obrigar o particular ressarcir o erário em vista de superfaturamento por preços excessivos observado no contrato.

55. Ocorre que um contrato eivado por sobrepreço não é um ato jurídico perfeito, assim entendido como aquele já realizado, acabado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou, satisfazendo todos os requisitos formais para gerar a plenitude dos seus efeitos.

56. Dentre outras causas elencadas no art. 166 do Código Civil, considera-se nulo o negócio jurídico quando for ilícito o seu objeto; o motivo determinante, comum a ambas as partes, for ilícito; não revestir a forma prescrita em lei; for preterida alguma solenidade que a lei considere essencial para a sua validade; tiver por objetivo fraudar lei imperativa; e a lei taxativamente o declarar nulo, ou proibir-lhe a prática, sem cominar sanção. O objeto do negócio jurídico administrativo é a contratação segundo os preceitos da Lei 8.666/1993. Por isso, o contrato com sobre preço afigura-se ilícito, na medida em que não se adequa à Lei.

57. Nesse sentido, é oportuno colacionar diversos dispositivos legais que caracterizam como ilícito a contratação pela Administração Pública por preço superior ao de mercado, a começar pela própria lei 8.666/1993, em seu art. 96:

‘Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:

I - elevando arbitrariamente os preços;

II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;

III - entregando uma mercadoria por outra;

IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;

V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato:

Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa’.

58. A contratação por preço superior ao de mercado também é tipificada como ato de improbidade administrativa, previstos na Lei 8.429/1992, também aplicável àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta:

‘Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;’

59. O ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio também são medidas previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 12, incisos I, II e III) .

60. Continuando com tal abordagem, o art. 4º da Lei 4.717/1965, que regula a ação popular, considera nulos os atos ou contratos celebrados por entes públicos, nos quais ocorre a compra de bens por preço “superior ao corrente no mercado”, ou com “desobediência a normas legais” ou “regulamentares” (inciso V, alíneas “a” e “b”) . Igualmente, a referida ação pode ser interposta contra o agente privado (art. 6º) e a sentença proferida poderá decretar a invalidade do ato impugnado, condenando ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele (art. 11) .

(...)

64. Diante disso, observo que as disposições da Lei Orgânica do TCU prevendo a condenação do terceiro que contrata com a Administração ao ressarcimento do prejuízo ao erário estão devidamente harmonizados com os princípios da unidade e coerência do ordenamento jurídico²⁷⁹.

As decisões trazidas, buscaram representar, com a maior amplitude e relevância possível, que os preceitos introduzidos pela Lei nº 13.655/2018 sofreram conformação em sua aplicação pelo Tribunal de Contas da União, como é o caso da distinção entre a imputação de débito e aplicação de multa, aplicando-se no primeiro caso o parâmetro constitucional para responsabilização (dolo e culpa), e quanto ao segundo, o dolo e o erro grosseiro.

Ademais, observou-se que a Corte de Contas da União procurou avaliar em suas decisões as circunstâncias concretas a que submetido o gestor, bem assim, avaliar a conduta dos agentes e os respectivos fatores agravantes e atenuantes de sua responsabilidade.

Nota-se, ainda, que grande parte do esforço argumentativo exercido pelo Tribunal foi de dar concretude à definição do conceito de erro grosseiro, tendo em vista que sua definição legal, inserida na Lei nº 13.655/2018, foi vetada.

Assim, o conceito, ainda carece de uma definição precisa, eis que a jurisprudência do órgão ainda varia, ora colocando o erro grosseiro em um patamar superior à culpa comum, ora equiparando-se a ela, a partir da figura do “administrador médio”.

É evidente, no entanto, que, com a norma, o órgão passou a ter condições de melhor adaptar suas decisões aos casos concretos, dispensando ou agravando a punição do agente, conforme a importância da conduta e de seus efeitos concretos.

²⁷⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1626/2018 - Plenário*. Processo n. 014.919/2010-9. Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em: 18.07.2018.

Há que se pontuar, por fim, que ainda sofre crítica a atuação vacilante da corte em relação ao conteúdo do que se entende por erro grosseiro, fato que se espera ser aprimorado no decorrer da vigência e aplicação da Lei nº 13.655/2018.

4.4.7. Realidade: o diagnóstico da região centro-oeste

Após avaliada a aplicação da Lei nº 13.655/2018 em todos os tribunais de contas da região centro-oeste, cabe verificar dentre os casos pesquisados, aqueles em que, especificamente, houve decisão pela improcedência de representações ou pela regularidade das contas, fundadas na aplicação da nova legislação.

Essas situações serão utilizadas para diagnosticar o efeito de impunidade sustentado nas manifestações desfavoráveis à Lei nº 13.655/2018, na medida em que se poderá verificar se houve a descaracterização da irregularidade de forma desarrazoada, em virtude da aplicação do diploma legislativo.

Frise-se que, para os tribunais que apresentaram uma tímida aplicação da norma, os dados podem ser inconclusivos, eis que a inexistência de acórdãos que afastem as irregularidades pode ocorrer pela própria ausência de aplicação das alterações normativas.

Posto isso, os dados relativos às análises foram consolidados na tabela seguinte, à partir dos parâmetros de pesquisa expostos no início desta seção, contendo até cinco acórdãos que interessavam à pesquisa²⁸⁰:

Tabela 5 - Diagnóstico da região centro-oeste.

REGIÃO CENTRO-OESTE: Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal.
TCE-GO
1 - Processo: Acórdão nº 01185/2020 - Processo: 201800047001077 - 13ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 25/05/2020 às 10:00
Tipo de processo: RECURSOS REEXAME
Breve resumo dos fatos: Trata-se de pedido de reexame que foi provido, afastando a multa com base em dispositivos da LINDB.
Pedido de Reexame. Imputação de Multa. Ausência de dolo ou culpa. Não comprovação de dano ao erário. Art. 22, § 2º da LINDB. Conhecimento. Provimento. Arquivamento.
(...) 24. Ressalte-se, ademais, que o § 2º do art. 22, da Lei no 13,655/2018, de 25 de abril de 2018 (LINDB), dispõe que “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem...”. Não é o caso ora analisado, pois conforme todo o exposto, o recorrente, Sr. William Leyser O’Dwyer, enquanto Secretário da Pasta, não cometeu infração de natureza grave e os efeitos decorrentes da doação em alimentos à entidade conveniada à OVG não causou dano à Administração Pública.

²⁸⁰ Prolatados até 04/07/2020.

<p>Ante todo o exposto, considerando os fatos e fundamentos acima transcritos e invocando o precedente constante do Acórdão nº 2269/2017 (processo no 201300006006014) , VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento do Pedido de Reexame interposto por William Leyser O'Dwyer, para reformar o Acórdão no 1.693/2018, excluindo-se a multa aplicada ao recorrente, nos termos da proposta de acórdão que ora apresento para deliberação deste Colegiado.</p>
<p>2 - Processo: Acórdão nº 03124/2019 - Processo: 201400047002523 - 32ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno - 06/11/2019 às 15:00</p>
<p>Tipo de processo: LICITAÇÃO PREGÃO</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Trata-se de análise de edital de pregão eletrônico em que o relator deixou de aplicar multa seguindo equipe técnica e MPC.</p>
<p>Direito Administrativo. Licitação e Contrato. Pregão Eletrônico. Prestação de serviços nas áreas de assistência jurídica, social e psicológica aos Núcleos Especializados de Atendimento à Mulher - NEAM. Objeto conveniado. Caráter transitório. Conformidade. Determinação. Recomendação. Arquivamento.</p> <p>(...)10. Todavia, após o périplo processual, a mesma unidade técnica reconheceu a conformidade do edital ao ordenamento jurídico, abstendo-se de propor a aplicação de penalidade com fundamento no art. 22 da LINDB, para o qual 'Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados'.</p>
<p>TCMGO</p>
<p>1 - Processo: 04471/18 - ACÓRDÃO Nº 02440/2019</p>
<p>Tipo de processo: IMPUTAÇÃO DE MULTA</p>
<p>Data de julgamento: 09/04/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Não comprovação de dolo ou erro grosseiro, com o conseqüente afastamento da multa, mas não da irregularidade.</p>
<p>DETERMINAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE MULTA. NÃO COMPROVAÇÃO DE MÁ FÉ OU DESRESPEITO ÀS REGRAS PROCESSUAIS. NÃO DESCUMPRIMENTO DE PRAZO FIXADO PELO TRIBUNAL. DISSONÂNCIA COM OS PRECEITOS DA LINDB. ARQUIVAMENTO.</p>
<p>2 - Processo: 00775/18 – ACÓRDÃO Nº 00510/19</p>
<p>Tipo de processo: ADMISSÃO DE PESSOAL</p>
<p>Data de julgamento: 05/02/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Aliado ao princípio da razoabilidade e aos novos preceitos da LINDB, não foi aplicado a multa.</p>
<p>ATO DE ADMISSÃO DE PESSOAL. APROVAÇÃO EM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. DIVERGÊNCIA NA APLICAÇÃO DE MULTA. LEGALIDADE.</p>
<p>3 - Processo: 04471/18 - ACÓRDÃO Nº 02440/2019</p>
<p>Tipo de processo: IMPUTAÇÃO DE MULTA</p>
<p>Data de julgamento: 09/04/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Aliado ao princípio da razoabilidade e aos novos preceitos da LINDB, não foi aplicado a multa.</p>
<p>DETERMINAÇÃO DE IMPUTAÇÃO DE MULTA. NÃO COMPROVAÇÃO DE MÁ FÉ OU DESRESPEITO ÀS REGRAS PROCESSUAIS. NÃO DESCUMPRIMENTO DE PRAZO FIXADO PELO TRIBUNAL. DISSONÂNCIA COM OS PRECEITOS DA LINDB. ARQUIVAMENTO.</p>
<p>TCE-MT</p>
<p>1 - Processo: 363162/2018</p>
<p>Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA (ATRASO NO ENVIO DE INFORMAÇÕES)</p>
<p>Data de julgamento: 04/10/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Afastamento das irregularidades relativas aos atrasos de pequena monta.</p>
<p>(...) Pois bem, com base nos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade, afasto as irregularidades não superiores a 15 dias de atraso, por entender que, por mais que configurem irregularidades, não comprometeram por completo a fiscalização por parte deste Tribunal.</p>

<p>(...)</p> <p>16. Assim, com base no artigo 75, inciso VIII da LC 269/2007, artigo 4º da RN 17/2016, bem como nos novos dispositivos da LINDB, especificamente os §2º e 3º do artigo 23 (incluídos pela Lei 13.655/2018), mantenho os demais apontamentos referentes aos documentos classificados como envio em atraso, superiores a 15 dias, e ‘não enviados’, conforme apontados no doc. Digital 185921/2019.</p> <p>O caso é representativo de diversos outros em que pequenos atrasos na remessa de informações ao Tribunal foram desconsiderados, com base nos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e na aplicação da LINDB.</p>
2 - Processo: 336858/2017
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS
Data de julgamento: 02/06/2020
Breve resumo dos fatos: As circunstâncias factuais não demonstraram a ocorrência de erro grosseiro.
<p>101. Desse modo, entendo que a atitude dos gestores não foi suficiente para caracterizar erro grosseiro, pois a posição adotada pelos responsáveis revestiu-se de razoável argumentação idônea, conforme a própria manifestação do MPC.</p> <p>102. Outro ponto relevante a ser destacado é que não é necessária a expedição de determinação, pois a própria gestão já corrigiu a irregularidade e substituiu os aparelhos locados por aparelhos adquiridos de forma permanente, conforme a alegação dos responsáveis na defesa.</p> <p>103. Desse modo, acompanho o Parecer do Ministério Público de Contas pela improcedência desta Tomada de Contas Ordinária e deixo de aplicar penalidades aos responsáveis, em razão da ausência de comprovação do elemento subjetivo de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.</p>
3 - Processo: 234613/2018
Tipo de processo: REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA)
Data de julgamento: 23/06/2020
Breve resumo dos fatos: Aplicação de sanção pela constatação de erro grosseiro.
<p>82. No caso em análise, é evidente que o Prefeito agiu com erro grosseiro pois, diante da situação em apreço, esperava-se que qualquer gestor realizasse processo seletivo para contratação emergencial, segundo as diretrizes normativas e orientação do TCE/ MT ou concurso público, que é a regra, pois pressupõe-se que os gestores conheçam as normas relativas às contratações de pessoal. Assim, o erro é grosseiro pela própria matéria, bem como pelo vasto conteúdo normativo e informativo disponibilizado acerca do tema.</p> <p>83. A apuração do valor da multa deve observar as disposições recentes da LINDB introduzidas pela Lei nº 13.655/2018, a qual exige, em seu art. 22, que sejam consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, bem como as circunstâncias que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.</p> <p>84. Sendo assim, considerando que a conduta do agente contrariou a Constituição Federal, as Leis Municipais, as normas de controle externo, o entendimento do Supremo Tribunal Federal e ainda resultou em 107 (cento e sete) contratações irregulares no ano de 2018 e 4 (quatro) no ano de 2019, voto pela aplicação de multa ao gestor, Sr. Atil Marquês do Amaral pela ocorrência da irregularidade KB 13. Pessoal_grave_13, em seu patamar máximo, 10 UPF/MT, nos termos do art. 3º, inciso II, alínea “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016 TP.</p>
TCE-MS
1 - Processo: TC/15881/2016
Tipo de processo: CONTRATO ADMINISTRATIVO
Data de julgamento: 03/09/2019
Breve resumo dos fatos: Utilizou o princípio da razoabilidade deixando de aplicar multa e emitindo recomendação.
<p>DELIBERAÇÃO AC01 -611/2019 - EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO – AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE LIMPEZA – REGULARIDADE – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DA LINDB – RECOMENDAÇÃO. A formalização do contrato administrativo é regular ao demonstrar o cumprimento da legislação vigente.</p> <p>Com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), e inovações</p>

<p>produzidas pela Lei nº 13.655/2018, utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta, e analisado o caso concreto, emite-se recomendação, quanto à intempestividade da remessa de documentos, ao atual ordenador de despesas para ter maior acuidade em relação aos prazos estipulados por norma desta Corte de Contas.</p>
<p>2 - Processo: TC/19029/2015</p>
<p>Tipo de processo: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO</p>
<p>Data de Julgamento: 10/09/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Utilizou o princípio da razoabilidade deixando de aplicar multa e emitindo recomendação.</p> <p>DELIBERAÇÃO AC01- 653/2019 - EMENTA: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – PREGÃO PRESENCIAL – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL – AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS – REGULARIDADE – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – FORMALIZAÇÃO – AUSÊNCIA DE ASSINATURA DA REPRESENTANTE DO CONSÓRCIO PÚBLICO – AUSÊNCIA DE FIXAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO. O procedimento licitatório é regular ao demonstrar conformidade com as prescrições legais, assim como a formalização da ata de registro de preços, ressalvadas impropriedades, quanto à falta da assinatura do representante do consórcio público no documento e de fixação do prazo de vigência, em razão das quais, com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta, e analisado o caso concreto, emite-se recomendação ao atual ordenador de despesas para maior acuidade em relação à formalização das atas e outros documentos em que o ente seja parte integrante.</p>
<p>3 - Processo: TC/23846/2012/001</p>
<p>Tipo de processo: RECURSO ORDINÁRIO</p>
<p>Data de Julgamento: 11/09/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Isenção da multa diante do princípio da razoabilidade.</p> <p>DELIBERAÇÃO AC00-2113/2019 - EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – DECISÃO SINGULAR – CONTRATO ADMINISTRATIVO – EXECUÇÃO FINANCEIRA – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – IRREGULARIDADE – DESATENDIMENTO A INTIMAÇÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTOS – APLICAÇÃO DE MULTAS – GESTOR SUCESSOR – ENCAMINHAMENTO DOS DOCUMENTOS – EXCLUSÃO DA MULTA – PROVIMENTO. Com fundamento na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e inovações produzidas pela Lei nº 13.655/2018, utilizando-se do princípio da razoabilidade e da necessidade de adequação da medida imposta, verificado atraso na remessa de documento de apenas 9 (nove) dias, é possível isentar o recorrente da sanção aplicada. Encaminhados os documentos junto ao Recurso, não se podendo afirmar a existência de negligência ou má-fé do Recorrente, é possível a reforma da decisão para excluir a multa imposta.</p>
<p>4 - Processo: TC/20559/2017</p>
<p>Tipo de processo: AUDITORIA</p>
<p>Data de Julgamento: 04/12/2019</p>
<p>Breve resumo dos fatos: Isenção da multa diante do princípio da razoabilidade.</p> <p>DELIBERAÇÃO AC00-3538/2019 - EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – ABASTECIMENTO DA FROTA – FALHA NO CONTROLE – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO – SOLICITAÇÃO ATENDIDA – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO – PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE – REGULARIDADE COM RESSALVA – DETERMINAÇÕES. Cabe ao gestor o ônus de comprovar que aplicou o recurso público nos termos determinados pela legislação, por meio de documentação devidamente instruída nos autos e que seja consistente com a realidade, porém o atendimento da gestora, ainda que ineficiente cumpre a determinação não havendo que se exigir o encaminhamento de outros documentos não solicitados. Em decorrência da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as inovações produzidas, o Princípio da Razoabilidade passou a ter grande importância nas decisões das esferas administrativa, controladora e judicial, portanto, não há que se aplicar multa ao gestor, mas considerar regular com ressalva os atos analisados e fazer determinações e/ou recomendações ao jurisdicionado, com monitoramento.</p>

5 - Processo: TC/25134/2017
Tipo de processo: ATA DE REGISTRO DE PREÇO
Data de Julgamento: 07/05/2020
Breve resumo dos fatos: Análise das particulares do caso concreto ocasionou o afastamento da irregularidade.
<p>PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE LABORATÓRIO – ATA DE REGISTRO DE PREÇOS – PESQUISA DE MERCADO – CASO CONCRETO – VALORAÇÃO – FINALIDADES ATENDIDAS – PREÇOS PRATICADOS CORRESPONDENTES À REALIDADE FÁTICA – REGULARIDADE. Inexistindo no processo quaisquer elementos que apontem para eventual prejuízo sofrido pela administração decorrente da pesquisa de mercado realizada, que atende às finalidades que dela se esperam, bem como as particularidades do caso em concreto (art. 22, da LINDB), cujos preços praticados correspondem à realidade fática, e verificado que o certame se desenvolve em conformidade com as normas legais pertinentes, declara-se a regularidade do procedimento licitatório e da formalização da ata de registro de preços dele decorrente.</p>
TCDF
1 - Processo: 19943/2011
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 26/11/2019
Breve resumo dos fatos: Afastou a responsabilidade atribuída ao gestor nos autos, isentando-o da multa imposta.
<p>EMENTA: Tomada de contas especial instaurada para apurar eventuais prejuízos decorrentes da omissão no dever de prestar contas dos recursos repassados, mediante o Convênio nº 003/07, pelo Distrito Federal e pelo Estado de Goiás ao Município de Águas Lindas de Goiás, com objetivo de realizar obras de infraestrutura e de implantação de instrumentos urbanos, com vistas à qualidade de vida da população</p> <p>(...) 107. Embora se possa deduzir que a instituição do Comitê Gestor, que tinha como integrante o então Secretário de Governo, pressupunha uma participação mais ativa do recorrente, é razoável admitir, também, que sua atuação deveria estar amparada em dados alimentados pela unidade responsável por conduzir o ajuste.</p> <p>108. Os indícios apontam que, no caso em tela, a comunicação sobre problemas na prestação de contas do convênio se deu a tempo, apenas, de impedir o repasse das duas últimas parcelas.</p> <p>109. Nada obstante o então Secretário de Estado de Governo tenha se manifestado “na qualidade de representante do Comitê Gestor”, é razoável ponderar que o Comitê em questão não foi adequadamente instituído. A “gestão” deveria ter sido compartilhada com o Secretário de Planejamento do Estado de Goiás, fato sem registros identificados nos autos. Nessa linha, pode-se cogitar que as condições para atuação do “Comitê” afastaram-se da ideia inicialmente prevista quando de sua instituição.</p> <p>110. Na medida em que o recorrente ocupava à época o cargo de Secretário de Estado de Governo, dividindo sua atenção com inúmeras atribuições ligadas à administração do governo local, entende-se passível de aproveitamento ao presente caso o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, de nº 13.655/2018, com o seguinte teor:</p> <p>(...)</p> <p>112. Agrega-se a essas considerações o entendimento firmado no âmbito do Processo nº 23.880/2014 (Decisão nº 3.408/2018) onde, como visto, em situação muito semelhante à aqui apresentada, o Sr. José Humberto Pires de Araújo, também figurando como membro do Comitê Gestor e Secretário de Estado de Governo do DF, teve suas alegações de defesa consideradas procedentes para afastar a responsabilidade a ele atribuída pela ausência de fiscalização da execução de convênios, bem como da liberação de valores subsequentes sem apresentação das prestações de contas trimestrais exigidas do município de Águas Lindas de Goiás.</p> <p>113. Assim, tendo em conta os argumentos apresentados, e em favor da uniformização dos entendimentos firmados pela Corte, entende-se ser possível dar provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. José Humberto Pires de Araújo para afastar a responsabilidade a ele atribuída nos autos e isentá-lo da multa imposta pela Decisão nº 4.421/2017 e pelo Acórdão nº 346/2017.</p>
TCU
1 - Processo: 011.705/2018-3 - ACÓRDÃO 1691/2020 - PLENÁRIO
Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO

Data de Julgamento: 01/07/2020
Breve resumo dos fatos: O Tribunal entendeu suficiente a expedição de advertência, ao invés da aplicação de multa.
<p>PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA ADJUDICAÇÃO DE OBJETO DE PREGÃO ELETRÔNICO. EVENTO AGROINDUSTRIAL. CERTIDÕES OBTIDAS DE FORMA IRREGULAR. PROCEDÊNCIA. MULTA AO PREGOEIRO. INIDONEIDADE DE EMPRESA LICITANTE. PEDIDO DE REEXAME. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO IMPEDEM A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA DO RECORRENTE COMO "ERRO GROSSEIRO" PARA FINS DO ART. 28 DA LINDB E DECRETO 9.830/2019. PROVIMENTO.</p> <p>(...) 4.18. No caso vertente, entende-se que a aplicação de multa atende ao critério de adequação, visto que visa a reprimir conduta considerada ineficiente pelo gestor público; entretanto, não atende aos critérios de necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, visto que a admoestação da Corte e as determinações ao Senar constituem-se em medida suficientemente pedagógica face às circunstâncias do caso concreto e às exigências da LINDB.</p> <p>4.19. Portanto, sopesados esses fatores, sou de opinião de que o presente pedido de reexame deva ser provido, para afastar a multa aplicada ao recorrente.</p>
2 - Processo: 004.946/2016-2 - ACÓRDÃO 1688/2020 - PLENÁRIO
Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO
Data de Julgamento: 01/07/2020
Breve resumo dos fatos: Afastou a responsabilidade atribuída ao ex-prefeito nos autos, isentando-o da multa imposta, mas mantendo a responsabilização em face da secretária de educação.
<p>PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM CENSO ESCOLAR. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA POR CINCO ANOS. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES APTAS A AFASTAR A RESPONSABILIDADE DO EX-PREFEITO. PROVIMENTO. AFASTAMENTO DA MULTA E DEMAIS SANÇÕES. PROVIMENTO PARCIAL DO OUTRO RECURSO. REDUÇÃO DA MULTA. CIÊNCIA.</p> <p>(...) 57. Conforme expus no voto condutor do Acórdão 2.391/2018-Plenário, o erro grosseiro, para fins de responsabilização no âmbito desta Corte de Contas, é o que decorre de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. O Decreto 9.830/2019, em seu art. 12, § 1º, conceitua erro grosseiro como sendo 'aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia'.</p> <p>58. No caso concreto em análise, como bem apontou o diretor da extinta Secex/AL, 22,81% da população do município foi matriculada na EJA (5.635 alunos em um município com população estimada de 24.702 habitantes) . Considero dotada de culpa grave, portanto, a conduta omissiva da ex-secretária de educação, que deixou de verificar as informações declaradas pelas escolas que compunham a sua rede de ensino.</p> <p>59. Diversa, porém, é a situação do ex-prefeito, a quem não competia a função de gerir o sistema de educação, e, por isso, ele não deve ser responsabilizado pelas irregularidades ocorridas no censo escolar municipal. Além disso, não restou demonstrada qualquer conduta comissiva ou omissiva do sr. José Jacob Gomes Brandão que pudesse ter colaborado para as falhas detectadas no cadastramento de alunos da EJA.</p> <p>60. Como bem destacou a unidade técnica, 'o ex-prefeito não foi jungido, seja na Portaria MEC 316/2007 seja no Decreto 6.245/2008, a 'gestor do sistema de educação', não podendo, como regra geral, ser responsabilizado por irregularidades ocorridas no censo escolar no Município de Mata Grande/AL, no período de 2013 a 2014, a não ser que este Tribunal comprovasse sua atuação dolosa. Ademais, destaca-se que ele fora chamado em audiência 'em virtude de irregularidades verificadas no cadastramento de alunos da rede municipal no censo escolar, nos exercícios de 2013 e 2014' (vide Ofício 522/2017 - peça 198) , sendo desarrazoado pensar que o ex-prefeito tivesse atuado de modo comissivo no cadastramento de alunos do EJA. Repita-se que a responsável legal para verificar a regularidade dos dados declarados pelas escolas de seus respectivos sistemas de ensino no Educacenso era, logicamente, a Secretária de Educação'.</p> <p>61. Desse modo, concordo com o posicionamento externado pela Serur no sentido de que deva ser dado provimento ao pedido de reexame interposto pelo ex-prefeito, afastando-se, por conseguinte, as sanções que lhe foram aplicadas.</p>

3 - Processo: 020.146/2015-9 - ACÓRDÃO 6655/2020 - PRIMEIRA CÂMARA
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 16/06/2020
Breve resumo dos fatos: Afastou, parcialmente, a responsabilidade atribuída ao gestor nos autos, isentando-o da multa imposta.
<p>RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES E A GUARDA DE MARUJOS SÃO BENEDITO, PARA A REALIZAÇÃO DO 4º FESTIVAL ITABIRANO DE ARTES NEGRAS. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE MULTA AO PRESIDENTE DA REFERIDA FUNDAÇÃO EM RAZÃO DE IRREGULARIDADE NA CELEBRAÇÃO DE ADITIVOS AO CONVÊNIO. RAZÕES RECURSAIS SUFICIENTES PARA MODIFICAR A DELIBERAÇÃO RECORRIDA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARA O FIM DE TORNAR INSUBSISTENTE A SANÇÃO IMPOSTA E JULGAR REGULARES COM RESSALVA AS CONTAS DO RESPONSÁVEL.</p> <p>(...) 6.22. Percebe-se, nesse sentido, que no presente caso concreto é perfeitamente aplicável as disposições constantes do art. 22 da LINDB, com redação dada pela Lei 13.655/2018, que assim dispôs:</p> <p>'Art. 22 Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.</p> <p>§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.'</p> <p>6.23. No caso em tela, restavam para o gestor duas opções: a) seguir a recomendação da PF-FCP e não dar continuidade ao convênio, deixando a conveniente sem receber os recursos em razão de erros e limitações da própria Administração Pública e seus sistemas de TI; ou b) efetuar o pagamento e a prorrogação do convênio, buscando abrigo no inciso VI do art. 30 c/c art. 38 da Portaria interministerial 127/MP/MF/CGU/2008, para efetivar tal solução. A referida norma, vigente à época dos fatos, assim prescrevia:</p> <p>'Art. 30. São cláusulas necessárias nos instrumentos regulados por esta Portaria as que estabeleçam:</p> <p>(...) VI - a obrigação de o concedente ou contratante prorrogar "de ofício" a vigência do instrumento antes do seu término, quando der causa a atraso na liberação dos recursos, limitada a prorrogação ao exato período do atraso verificado;</p> <p>Art. 38. A prorrogação "de ofício" da vigência do convênio, acordo, ajuste ou instrumento congêneres, estabelecida no inciso VI do art. 30, prescinde de prévia análise da área jurídica do concedente ou contratante.' (grifos inseridos)</p> <p>6.24. Nenhuma das soluções seria perfeita, visto que penalizar a conveniente por um erro que, ao menos em tese, foi de responsabilidade exclusiva da Caixa Econômica Federal, não parece alcançar os ideais de justiça. Além disso, pela portaria interministerial então vigente (transcrita acima), havia, de fato, a obrigação de a concedente prorrogar o prazo do convênio em razão de atrasos em pagamentos. Em parecer da AGU junto ao MINC, em situação envolvendo caso similar, assim se dispôs: 'a prorrogação 'de ofício' é uma obrigação da concedente, correspondendo a um direito do conveniente, a ser respeitado pelo órgão gestor do Convênio. Se assim não fosse, não haveria hipótese de sua admissão depois de expirado o prazo do convênio. ' (peça 94, p. 1).</p> <p>(...)</p> <p>8.6. Vale ressaltar, ainda, que o já citado art. 22, § 2º, da LINDB prevê que será considerado, para fins de punição da conduta, "os danos que dela provierem para a administração pública". No caso concreto, tem-se um convênio com valor total de R\$ 100.000,00. Assim, embora não se possa realizar qualquer análise quanto à proporcionalidade da multa em relação ao débito nos termos da LOTCU, tem-se que a multa aplicada no valor de R\$ 40.000,00 pode ser considerada elevada segundo os parâmetros da LINDB, que impõe considerar os "danos" da conduta.</p> <p>8.7. Na análise da seção de item 6, propôs-se a aplicação de multa ao recorrente tão somente em relação à ausência de planejamento. Assim, entende-se que isso também deva ser considerado na nova dosimetria da multa, visto que apenas uma das irregularidades permanece.</p> <p>8.8. Todavia, respeitando eventuais entendimentos divergentes, reforça-se que, caso seja mantida a multa também em razão da prorrogação retroativa do ajuste, é preciso se destacar, como atenuantes, toda a problemática envolvendo a devolução da OB pela CEF e o conflito de interpretações envolvendo a Portaria Interministerial 127/2008, apontados na seção que discuti a ilegalidade da conduta do gestor (item 6, supra, e subitens) .</p>

8.9. Por todo o exposto, propõe-se que a multa aplicada ao gestor seja revista e, então, minorada.
4 - Processo: 033.313/2019-9 - ACÓRDÃO 1506/2020 - PLENÁRIO
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 10/06/2020
Breve resumo dos fatos: Agravamento da multa em razão das circunstâncias.
<p>TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE NUMERÁRIO DA AGÊNCIA DOS CORREIOS EM MONTES ALTOS/MA. CITAÇÃO DO EX-GERENTE DA AGÊNCIA. REVELIA. CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA DO EX-GERENTE AINDA NA FASE DE APURAÇÃO ADMINISTRATIVA. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. GRAVIDADE DA CONDUTA GERADORA DO DANO. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELO PERÍODO DE OITO ANOS. NOTIFICAÇÃO.</p> <p>(...)</p> <p>Considerando que o responsável agiu de forma dolosa, com o fito de deliberadamente locupletar-se dos recursos públicos cuja guarda foi a ele confiada, pugno por que, nos termos do art. 22, § 2º, da LINDB, a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 seja aplicada nos percentuais mais elevados, bem como que seja considerada grave a sua conduta, na forma do art. 60 da Lei 8.443/1992, para fins de aplicação da pena de inabilitação para a ocupação de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.</p>
Obs. foram colacionados dois julgados em que houve manutenção da irregularidade.
1 - Processo: 043.214/2018-5 - ACÓRDÃO 7289/2020 - PRIMEIRA CÂMARA
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 07/07/2020
Breve resumo dos fatos: Manutenção das irregularidades, mesmo após a vigência da norma.
<p>TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE DIVERSOS PROGRAMAS FEDERAIS. CITAÇÃO. ARGUMENTOS APRESENTADOS INSUFICIENTES PARA ELIDIR AS OCORRÊNCIAS. CULPA GRAVE NA GESTÃO DOS RECURSOS. CONTAS IRREGULARES COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E MULTA.</p> <p>(...)</p> <p>37. Haja vista a ausência de elementos que demonstrem a boa-fé do responsável, compreendo que suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU.</p> <p>38. Com relação à aplicação de multa, observo que as irregularidades que deram ensejo ao chamamento do ex-prefeito são graves e se repetiram em seguidos anos, em vários atos de gestão. Conforme visto, elas abrangem as diversas etapas de execução da despesa pública de vários programas federais importantes, o que revela uma situação de grave des zelo na gestão de recursos públicos, em prejuízo da sociedade e da transparência pública.</p> <p>39. Todavia, os fatos relacionados à execução dos programas PNAE 2006, PNATE 2006, PDDE 2006, PNAE 2007 e PNATE 2007 (itens 4.1 a 4.5 e subitens) encontram-se prescritos para fins de aplicação de sanção. Considerando que a autorização da citação ocorreu em 13/4/2018, verifico que foi superado o prazo prescricional de 10 anos para o exercício da pretensão punitiva desta Corte, nos termos do Acórdão 1.441/2016-Plenário.</p> <p>40. Quanto à omissão no dever de prestar contas dos valores relativos ao PNATE 2010 e PDDE/PDE 2010 (subitens 4.6.1 e 4.7.1 retro), considerando que a irregularidade se consubstanciou pela não apresentação das contas na data-limite, em 15/4/2011 e 28/2/2011, respectivamente, os fatos não foram atingidos pela prescrição decenal.</p> <p>41. Sendo assim, cabe a verificação dos pressupostos estabelecidos na LINDB para a imputação de sanção.</p> <p>42. A respeito do assunto, entendo que a omissão no dever de prestação de contas constitui conduta praticada com grave inobservância do dever de cuidado, ou seja, com grave negligência, sendo passível de ser punida com multa, por configurar a ocorrência de erro grosseiro na gestão dos recursos federais.</p> <p>43. Nesse ponto, transcrevo as considerações que fiz no voto condutor do Acórdão 5.245/2020-1ª Câmara:</p> <p>‘37. Cabe observar que a "não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos federais repassados em face da omissão no dever de prestar contas" violou não só as regras legais, mas também</p>

princípios basilares da administração pública. Essa conduta constitui grave inobservância do dever de cuidado no trato com a coisa pública, logo, revela a existência de culpa grave, uma vez que se distancia do que seria esperado de um administrador minimamente diligente. Assim sendo, conclui-se que houve erros grosseiros, aos quais alude o art. 28 do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018.’

44. Com relação ao exame da culpabilidade, não vislumbro a presença de circunstâncias práticas que tenham limitado ou impedido a atuação do agente em conformidade com a lei, uma vez que o Sr. José Edivan Félix tinha a possibilidade de conhecer a ilicitude de seu ato e evitar o seu cometimento, caso tivesse aplicado as normas jurídicas às quais estava vinculado.

45. Os fatos constituem infração de notória gravidade e reprovabilidade.

46. Ademais, em pesquisa ao histórico processual do agente, a fim de perquirir seus antecedentes, observo que ele já foi condenado em débito em oito oportunidades (Acórdãos 4.338/2018-2ª Câmara, 267/2018-2ª Câmara, 9.860/2017-2ª Câmara, 3.789/2017-2ª Câmara, 2.496/2015-Plenário, 8.973/2016-2ª Câmara, 2.794/2016-1ª Câmara e 7.446/2013-1ª Câmara), sendo que em alguns casos o motivo foi a omissão no dever de prestar.

47. Por fim, não constam dos autos informações sobre outras circunstâncias agravantes nem sobre a aplicação de sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

48. Diante dessas premissas, julgo adequada a aplicação da multa do art. 57 da Lei 8.443/1992, no valor de R\$ 32.000,00, correspondente a aproximadamente 50% do débito pertinente aos itens 4.6 e 4.7 supra, atualizado monetariamente.

Obs. foram colacionados dois julgados em que houve o inverso do que pontuava o escopo da busca

Da análise dos julgados, nota-se que, na maioria dos casos, houve uma mudança de postura das Cortes de Contas em privilegiar uma atuação orientativa à punitiva, buscando avaliar com maior proporcionalidade e razoabilidade as circunstâncias que permearam a gestão pública.

Houve um maior esforço em promover juízos mais verticalizados no conhecimento dos casos, por meio da dialética exercida durante a instrução processual, bem como a preocupação em se preservar a estabilidade e segurança na atuação das Cortes.

Assim, na análise dos julgados não se vislumbraram indícios de irregularidade que implicaram, de forma infundada, a caracterização de irregularidades, pela simples e rasa aplicação normativa.

Ao contrário, a tendência dos julgados foi de reforçar os argumentos decisórios, aumentando, por conseguinte, a legitimidade das decisões prolatadas, e permitindo uma fundamentação aderente e convincente em relação aos casos concretos postos à apreciação.

4.5. Região Norte

A Região Norte é composta pelos Tribunais de Contas do Estado do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além do Tribunal de Contas

dos Municípios do Pará, abrangendo, portanto, sete unidades federativas, com 18.430.980 milhões de habitantes (em 2019) e 435 municípios²⁸¹.

A pesquisa na região, no entanto, demonstrou grande dificuldade na obtenção de dados sobre a atuação dos Tribunais de Contas da Região, muitos dos quais sequer dispunham de ferramenta de pesquisa textual em sua base de dados.

Ademais, também, houve pouca aderência dos Tribunais de Contas estaduais às disposições da Lei nº 13.655/2018, à exceção dos Tribunais dos Estados do Pará e Rondônia, como se verá:

4.5.1. *Tribunal de Contas do Estado do Acre*

O Tribunal de Contas Acreano não dispõe de sistema de consulta pública de jurisprudência, disponibilizando, apenas, um informativo de jurisprudência (2016) e 02 (duas) súmulas²⁸², sendo que nestes nada foi localizado quanto ao objeto desta análise.

No entanto, em pesquisa ao diário eletrônico do Tribunal, verificou-se apenas uma decisão mencionando a aplicação da LINDB, a seguir:

PROCESSO AUTÔNOMO. APURAR RESPONSABILIDADE. DESCUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. MULTA EXCEPCIONALMENTE AFASTADA.

Considerando que o ex-Gestor atuou objetivando implementar as ações que a ele eram possíveis e tendo em vista que as circunstâncias da matéria revelam a inocuidade da aplicação, nesse momento, da multa prevista no artigo 89, IV, da Lei Complementar n. 38/93, mostra-se possível afastá-la, com fundamento no artigo 22, do Decreto-Lei n. 4.657, de 04-09-1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), com a redação dada pela Lei n. 13.655, de 25-04-2018.

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Acre, POR UNANIMIDADE, nos termos do voto da Conselheira-Relatora, em: 1) REMETER cópia do Acórdão ao I. CONSELHEIRO RONALD POLANCO RIBEIRO, relator das contas do ACREPREVIDÊNCIA no biênio 2019/2020 e à DIRETORIA DE AUDITORIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, para acompanhamento ou a realização de nova Auditoria, se for o caso; 2) ENVIAR cópia do ACÓRDÃO N. 10.573, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2017, proferido nos autos da Auditoria Operacional n. 21.682.2016-40, ao I. GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE e ao INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ACRE - ACREPREVIDÊNCIA, para conhecimento, e c) ARQUIVAR

²⁸¹ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

²⁸² ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tce.ac.gov.br/servicos/jurisprudencia/>. Acesso em: 23 mar. 2020.

os autos, após as formalidades de estilo²⁸³.

Vale pontuar, contudo, que as ferramentas de pesquisa disponíveis no sítio institucional da Corte Acreana não possibilitaram a consulta ao voto ensejador do referido acórdão, de modo a não se ter a necessária clareza quanto às circunstâncias que teriam dispensado a multa em exame.

A despeito disso, é notória a baixa aplicação do diploma normativo, sendo que a pesquisa em diário eletrônico resultou em apenas um julgado.

4.5.2. *Tribunal de Contas do Estado do Amapá*

Tal qual a Corte Acreana, o Tribunal de Contas do Amapá não possui sistema ou plataforma eficiente para a consulta atualizada de acórdãos, súmulas, consultas e prejudgados²⁸⁴.

Ademais, o contato com a Coordenadoria de Acórdãos e Jurisprudências CAJCAJ, pelo endereço: caj@tce.ap.gov.br, também não surtiu efeito.

Assim, buscando dar solidez à pesquisa, realizou-se consulta manual no Diário Oficial de Contas daquela Unidade da Federação, que, apesar de falível, haja vista que sequer a consulta textual ao diário era possível, logrou-se identificar a diversos julgados aplicando a regra contemplada no art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, conforme se vê:

Extrato da Ata da 351ª Sessão Ordinária realizada no dia 28 de agosto de 2019.

Processo Nº. 002833/2014 TCE Físico. Assunto: Prestação de Contas da Junta Comercial do Amapá JUCAP, referente ao exercício de 2013. “(...) Por fim, com amparo no parágrafo único do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, recomendo, a instituição o aperfeiçoamento do Sistema de Controle Interno, como normatizado pela Lei 2.148/2017, caso já existente, para que não ocorra o desvio no planejamento e falha no dever de prestar contas, em obediência aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal c/c os artigos 111 e 114 da Constituição do Estado do Amapá, bem como, em respeito aos artigos 76 a 79 da Lei Orgânica deste tribunal c/c a Resolução Normativa nº

²⁸³ ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão n. 11.161/2019/Plenário*. Processo n. 24.533.2018-80. Relator Conselheira Dulcinéia Benício de Araújo. Julgado em: 28.02.2019. DEC nº 1106, 24.05.2019. Disponível em: <http://sistemas.tce.ac.gov.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=24-05-2019>. Acesso em: 03 jul. 2020.

²⁸⁴ AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/normas-e-jurisprudencia/acordaos>. Acesso em: 23 mar. 2020.

156/2014 desta Corte de Contas. (DOE 781/2019)²⁸⁵

Extrato da Ata da 349ª Sessão Ordinária realizada no dia 9 de agosto de 2019.

Processo nº 002865/2014 TCE Físico. Assunto: Prestação de Contas da Agência de Pesca do Amapá PESCAP, referente ao exercício de 2013. “(...) Por fim, com amparo no parágrafo único do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, recomendo, a instituição o aperfeiçoamento do Sistema de Controle Interno, caso já existente, para que não ocorra o desvio no planejamento e falha no dever de prestar contas, em obediência aos artigos 70 e 74 da Constituição Federal c/c os artigos 111 e 114 da Constituição do Estado do Amapá, bem como, em respeito aos artigos 76 a 79 da Lei Orgânica deste tribunal c/c a Resolução Normativa nº 156/2014 desta Corte de Contas. Após a certificação do trânsito em julgado, archive se. (DOE 681/2019)²⁸⁶

Nessa esteira, verifica-se que a Corte de Contas Amapaense adota as novas interações da LINDB, porém de forma um tanto padronizada, tal qual demonstrado nos julgados colacionados acima.

Ademais, a pesquisa sobre os casos foi dificultada pela ausência de um sistema de pesquisa textual da base de dados da corte, inclusive, sem essa possibilidade de consulta por verbetes no Diário Oficial da Corte de Contas.

4.5.3. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas

O TCE Amazonense embora disponibilize ferramenta de pesquisa de sua jurisprudência não apresenta quaisquer resultados na realização da consulta.

Desta feita, realizou-se a busca perante as publicações de acórdãos em diário oficial²⁸⁷. Na ocasião, constatou-se apenas uma decisão relativa à aplicação da norma no período da pesquisa, a saber:

(...) 9.3. Determinar ao Sr. Luiz Magno Praiano Moraes, responsável pela Prefeitura Municipal de Maraã, que proceda com as diligências pertinentes, no sentido de: a. Rescindir os contratos temporários dos servidores convocados por meio do Edital de Convocação n.º 003/2018, se ainda vigentes, bem como os demais que houverem sido nomeados, por meio da seleção realizada pelos Editais n.º 001/2018-SEMAD e n.º 002/2018-SEMAD, sendo os mesmos dispensados de devolver os valores recebidos a título de salário, conforme o art. 21 e parágrafo

²⁸⁵ AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Resultados sessões de julgamento*. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/sessoes/resultados>. Acesso em: 23 mar. 2020.

²⁸⁶ AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Resultados sessões de julgamento*. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/sessoes/resultados>. Acesso em: 23 mar. 2020.

²⁸⁷ AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

único, da LINDB²⁸⁸;

A decisão prolatada, no entanto, limitou-se a especificar os efeitos que o ordenamento jurídico confere ao ato de desfazimento contratual, sem implicar, portanto, uma verdadeira inovação no modo de decidir.

A mesma pesquisa, repetida em 3 de julho de 2020, demonstrou que em um espaço de mais de dois meses, apenas uma segunda decisão retomou a aplicação da LINDB, visível no diário oficial de contas, de 23 de junho de 2020²⁸⁹, demonstrando a pouca aderência da Corte amazonense aos preceitos da Lei nº 13.655/2018.

4.5.4. Tribunal de Contas do Estado do Pará

A Corte Paraense, por sua vez, tem se valido das alterações da LINDB de modo frequente para garantir a segurança de suas decisões, observando a necessidade de modulação dos efeitos de seus julgamentos, até mesmo em sede de consultas, veja-se:

CONSULTA. POLÍCIA MILITAR. REPRISTINAÇÃO. APLICAÇÃO DO ARTIGO 127 DA LEI ESTADUAL Nº 4.4 91/1973 COM REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL Nº 4.802/1978. IMPOSSIBILIDADE. MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. Não houve repristinação do art. 3º da Lei nº 4.802/1978 pela parte final do art. 10 da Lei n. 5.022/1982, pois a última não revogou o art. 3º da Lei n. 5.001/1981 nem fez menção expressa ao efeito repristinador, conforme regra do § 3º do art. 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro LINDB, razão pela qual, atualmente, viges apenas o caput do art. 127 da Lei Estadual n. 4.491/1973, conforme consta no sitio oficial da Alepa, devendo ser superada a expressão ‘(...) art. 127 da Lei nº 4.491/73, com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 4.802/78, repristinado pelo art. 10 da Lei nº 5.022/82’ contida nos itens “2.2”, “3.4” e “3.5” do Acórdão nº 16.034, de 13 de setembro de 1988, desse E. Tribunal de Contas; 2. Portanto, quando da inativação do militar nas hipóteses de incapacidade definitiva para o serviço policial militar, por motivo de acidente de serviço ou moléstia grave, contagiosa ou incurável, não se aplica o artigo 127 da Lei Estadual nº 4.491/1973 com redação dada pelo artigo 3º da Lei Estadual nº 4.802/1978; 3. A mera referência genérica a uma norma já revogada, ainda que feita por lei posterior, configura-se, na verdade, como erro de técnica legislativa, não tendo o condão de restaurar a vigência de norma já excluída do ordenamento jurídico; **4. Em face dos princípios gerais da segurança**

²⁸⁸ AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. ed. 2161, p. 22. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Edição-de-nº-2161-de-21-de-outubro-de-2019.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

²⁸⁹ AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. ed. 2315, p. 16-30. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Edição-de-nº-2315-de-23-de-junho-de-2020.pdf>. Acesso em 03 jul. 2020.

jurídica, da proteção da confiança, da boa-fé, da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como da imperatividade de se abordarem as consequências práticas da decisão, nos moldes do art. 20 da LINDB, mister que se modulem os efeitos desta decisão de forma *ex nunc*, para que incidam sobre os casos de militares que venham a sofrer invalidez por acidente em serviço, por moléstia grave, contagiosa ou incurável, especificada em lei, a contar da publicação desta decisão²⁹⁰. (Sem grifos no original).

PENSÃO. EXAME DA LEGALIDADE. VIGÊNCIA DO ATO. EXCESSIVO LAPSO TEMPORAL. APRECIÇÃO. ALTERAÇÃO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS. SEGURANÇA JURÍDICA. ATO CONCESSIVO. REGISTRO DEFERIDO.

O conjunto dos aspectos jurídicos e fáticos peculiares ao caso singular, no qual entre eles o excessivo lapso temporal decorrido entre a vigência do ato e sua apreciação para fins de registro e a recente mudança de entendimento jurisprudencial da Corte de Contas, dá ensejo à ponderação de princípios, em favor da segurança jurídica, como medida de aplicação do melhor direito e realização da justiça material. Precedentes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Pará.

Relatório lido pela Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES, em Sessão Ordinária realizada no dia 10/12/2019:

(...) Nesse contexto, a mudança de entendimento desta Corte de Contas somente deve ser aplicada a casos pretéritos, após a devida e necessária ponderação das condições de cada caso concreto precedente ao novo posicionamento jurídico.

De fato, a recém publicada Lei n.º 13.655/2018 acrescentou à LINDB (Decreto- Lei n.º 46657, de 04 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) novas regras que guiam a aplicação e interpretação do Direito brasileiro.

Dentre elas, o novo artigo 20 impôs a consideração das consequências práticas da decisão, seja na esfera judicial, administrativa ou controladora, devendo a motivação demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Nesse sentido, artigo 20 e parágrafo único da LINDB:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (Incluído pela Lei no 13.655, de 2018).

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas’. Assim, o legislador estabeleceu o dever de se analisar o impacto fático das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas (esfera controladora). Diante disso, não se pode olvidar estar-se diante de um processo que envolve ato de pensão que tem produzido seus efeitos regulares e de

²⁹⁰ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.137*. Processo n. 2018/52350-4. Relator Conselheiro Substituto Edvaldo Fernandes de Souza. Julgado em: 27.08.2019.

forma estabilizada no seio da família beneficiária há mais de quinze anos e que o entendimento desta Corte de Contas só foi alterado em 2018.

De fato, o novo artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também prevê que a decisão controladora que estabeleça interpretação ou orientação nova – como é o caso dos autos – deve ponderar a transição com razoabilidade, para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Para tanto, segue artigo 23 da LINDB:

‘Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.’

A criação de normas pela Administração Pública a fim de pautar e limitar os seus atos é uma medida de segurança jurídica que visa ao atendimento dos interesses da sociedade, conferindo segurança, legitimidade e previsibilidade aos atos de qualquer entidade pública.

Há, contudo, alguns casos específicos em que o estrito cumprimento da letra da lei pode causar maior prejuízo ao interesse público do que a própria conduta que ela visa remediar.

Nessas situações, deve-se expandir a lente interpretativa do Direito para observá-lo enquanto um conjunto composto de normas, princípios e valores integrados e dependentes entre si, partindo-se de uma análise sistêmica que estabeleça o diálogo entre as diversas fontes normativas a fim de encontrar a solução que se harmonize com a ordem jurídica como um todo.

Assim, deixar de adotar o recentíssimo entendimento constante do Acórdão n.º 57.374/2018, mesmo que, a priori, se mostre uma atitude contrária à nova jurisprudência, se coaduna com os princípios fundamentais da Administração Pública e do controle externo, particularmente, da eficiência, da economicidade, da celeridade e da razoável duração do processo. Explico.

O princípio da eficiência, acrescentado ao caput do art. 37 da CRFB/88 pela EC no 19/98, se traduz em um dever de presteza, perfeição e rendimento funcional. Em outras palavras o exercício da função pública deve ser pautado na persecução do resultado que melhor atenda ao interesse público, respondendo de forma efetiva e hábil às demandas apresentadas com o maior custo-benefício na entrega dos serviços públicos, sem que seja deixada de lado a observância dos ditames da legalidade.

Desse mandamento deriva uma série de subprincípios, os quais representam, de maneira mais específica, substratos materiais da eficiência aplicada à Administração Pública.

No âmbito do controle externo, o artigo 70, caput, da CRFB/88 consagra o princípio da economicidade, consistente na ponderação entre os custos do exercício da função pública e os resultados alcançados, buscando-se minimizar os recursos utilizados sem o comprometimento dos padrões de qualidade. É, pois, o “gastar bem”, o uso eficiente do dinheiro público na entrega de serviços e no atendimento dos interesses da sociedade.

No processo administrativo, os ditames da eficiência se traduzem na exigência de celeridade e da razoável duração do processo, gozando de

posição privilegiada dentro do texto constitucional no art. 5º, inciso LXXVIII. Desses comandos, infere-se que todos detêm o direito à tramitação de seus processos dentro de um lapso temporal razoável com a execução eficiente e célere dos atos processuais, evitando-se a inércia da demanda e um trâmite excessivamente longo dentro do Tribunal no qual está sendo analisada.

Voltando-se à controvérsia ora discutida nos autos, não há como deixar de conferir especial atenção ao fato de que, pelos mais diversos motivos, o processo já tramita há quase quinze anos neste Tribunal de Contas, o que, sem dúvida razoável, consolida a estabilidade da relação jurídica aqui versada.

Eventual determinação desta Corte no sentido de realizar-se nova diligência a fim de obter atualização da portaria concessória ao novo entendimento deste TCE/PA, em verdade, além de significar a quebra da confiança do administrado na segurança jurídica, aumentaria ainda mais o tempo de tramitação do processo, onerando este Tribunal, que poderia estar se debruçando sobre matérias mais recentes.

Em vista disso, observando-se as consequências práticas da decisão e em respeito aos princípios da eficiência, da economicidade, da celeridade e da regular duração do processo, entendo pelo deferimento do ato de aposentadoria²⁹¹. (Sem grifos no original).

APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO DA HABITUALIDADE E QUANTIDADE DE “AULAS SUPLEMENTARES”. DOCUMENTAÇÃO ACOSTADA PELA UNIDADE TÉCNICA. ACESSO AO SIGIRH. PROCESSO ANTERIOR AO ACÓRDÃO No 55.856- TCE/PA. CELERIDADE. EFICIÊNCIA. LEGALIDADE. DEFERIMENTO DO REGISTRO.

1. Imperioso cristalizar o entendimento pela possibilidade de atuação da unidade técnica juntando documentos essenciais para análise da quantidade e/ou habitualidade das “Aulas Suplementares” do ato sujeito a registro, quando os autos ingressarem anteriormente à publicação do Acórdão nº 55.856 (processo no 2013/53070-6) e a atuação do setor especializado se mostre viável, brindando-se valores caros ao Direito como a celeridade e a razoável duração do processo.

2. Ato compatível com as normas legais. Procedência.

(...) Desta feita, imperioso cristalizar o entendimento pela possibilidade de atuação do setor especializado juntando documentos essenciais para análise da quantidade e/ou habitualidade das “Aulas Suplementares” do ato sujeito a registro, quando tenha ingressado anteriormente à publicação do Acórdãos nº 55.856 (processo nº 2013/53070-6) e a atuação se mostre viável, exaltando-se valores caros ao Direito como a celeridade e a razoável duração do processo, **estando em consonância com os mandamentos trazidos pelo art. 20, parágrafo único da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB, acrescido pela Lei nº 13.655/2018, preocupado com as consequências práticas das decisões, inclusive, na esfera controladora.** (Sem grifos no original).

²⁹¹ PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Acórdão n. 60.010*. Processo n. 2008/50085-2. Relator Conselheira Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes. Julgado em: 17.12.2019.

Ademais, cumpre observar que a Corte do Pará tem buscado avançar no aperfeiçoamento profissional de seus membros (conselheiros) e Procuradores, estimulando a maior aplicação das normas da LINDB em suas decisões. Tal fato se mostra aparente na Ata nº. 5.596 da Sessão Ordinária do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em que faz-se o convite para participação de capacitação sobre a inovação legislativa.

Senhores conselheiros, esta presidência reitera o convite para, às 9 horas da manhã, dia 24, nós teremos o curso de capacitação dos membros do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Contas com o tema “alterações da LINDB: o que muda para os Tribunais de Contas” com o professor Odilon Cavallari, amanhã às 9 horas da manhã no Hotel Grand Mercure, local onde já tivemos duas capacitações com a unanimidade dos conselheiros, conselheiros substitutos e de todos os procuradores do Ministério Público de Contas.²⁹²

Nesse passo, mesmo sem a localização de um grande número acórdãos, constata-se que tem sido utilizada a Lei de Introdução para se garantir a segurança jurídica nas decisões prolatadas pela Corte de Contas paraense.

4.5.5. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará

A Corte de Costas dos municípios paraenses, por sua vez, não possui sistema de pesquisa textual de seus julgados disponíveis ao público externos, conforme se vê:

Atualmente a ferramenta Atos Decisórios pode ser acessada apenas por membros e servidores do Tribunal, através do sistema LINCE, mas estará disponível aos jurisdicionados e à sociedade de um modo geral, no decorrer do segundo semestre deste ano.

José Maria Gama explicou que os atos decisórios disponibilizados através do LINCE possuem ementas e ementários pesquisáveis textualmente.

Segundo Helder Moraes, diretor de Tecnologia da Informação, agora a DTI “está trabalhando na pesquisa de inteiro teor do ato. Uma vez finalizado esse trabalho, poderemos pesquisar por qualquer termo dentro dos PDF’s dos mais de 21.400 atos constantes na base do LINCE, como nome de gestores ou relatores, valores de multa e recolhimentos, CPFs, números de processo etc.”, exemplificou.²⁹³

²⁹² PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Ata n. 5.596 da Sessão Ordinária do Tribunal de Contas do Estado do Pará*. Disponível em: https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2018/2018-10-23-ata.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

²⁹³ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Pesquisa de atos decisórios do TCMBA pelo LINCE otimiza trabalho dos servidores*. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/pesquisa-de-atos-decisorios-do-tcmpa-pelo-lince-otimiza-trabalho-dos-servidores/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

Outrossim, em pesquisa às publicações do Diário Oficial Eletrônico²⁹⁴, não se localizou decisões que promovessem a aplicação das inovações franqueadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

4.5.6. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

Em pesquisa ao sítio eletrônico do TCE de Rondônia, verifica-se a utilização do Decreto-Lei nº. 4657/1942, em sua parte alterada pela Lei nº 13.655/2018, para, majoritariamente, dar relevo às circunstâncias dos casos concretos, para privilegiar a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, bem como para garantia da segurança jurídica em suas decisões, como se nota a seguir:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ANÁLISE DE CONVÊNIO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONCLUSA. DANO AO ERÁRIO AFASTADO. IRREGULARIDADES FORMAIS REMANESCENTES. INCIDÊNCIA DO PRIMADO DA REALIDADE. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. 1. Dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. 2. De igual modo, o §1º do art. 22 da LINDB prescreve que, “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”. **3. Deflui disso, com efeito, que sem o exame de todas as nuances fáticas, que gravitam na órbita das impropriedades administrativas apontadas que, *in casu*, afiguram se como limitadores aos responsáveis, quer seja pela sua posição geográfica, quer seja pela deficiência técnica, ínsita, aos responsáveis pode se chegar a conclusões equivocadas ou injustas, incompatíveis com a prestação jurisdicional prestada por esta Corte de Contas.** 4. Na hipótese vertida nos autos, verifica-se, a partir das circunstâncias fático jurídicas emolduradas no presente feito, que os jurisdicionados, por não disporem de conhecimento das premissas substanciais à utilização dos recursos públicos, aplicaram a integralidade dos valores recebidos na realização do evento, sem atentarem à finalidade do Convênio e às especificidades inerentes ao seu objeto, de forma específica e estrita, mas que, no geral, tais despesas são absorvidas pelos próprios itens do Plano de Trabalho, porquanto objetivaram apoiar a realização da festividade em exame objetivo geral do pacto em análise. **5. Tal assertiva decorre da inteligência lógica dos fatos, na qual retrata as peculiaridades envoltas à Comunidade de Pedras Negras do Guaporé (Originária de Quilombolas) que, além de ser região de difícil acesso, trata se de uma comunidade de**

²⁹⁴ BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Diário Oficial*. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/doe/doe/doe/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

pequeno porte (cerca de 152 moradores), de constatada insuficiência financeira, circunstâncias que tornam visíveis as possíveis dificuldades dos gestores, relativamente ao conhecimento dos dispositivos e normativas envolvidos à regularidade da gestão e uso do dinheiro público, visto que a própria simplicidade do lugarejo reflete à condição dos responsáveis pela Associação. 6. Desse modo, com fulcro no primado da realidade, implícito no art. 22, *caput* e seu § 1º, da LINDB, as contas devem ser julgadas regulares, com ressalvas²⁹⁵.

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE LIMPEZA HOSPITALAR. EXECUÇÃO CONTRATUAL. PRORROGAÇÃO IRREGULAR. DESCUMPRIMENTO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONCLUSA. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS E JUSTIFICADAS. MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO. 1. A prorrogação contratual materializada, em desatendimento ao Acórdão proferido pelo Egrégio Tribunal de Contas, por sua Colenda 2ª Câmara deve ser considerado ilegal, sem pronúncia de nulidade, uma vez que não se pode olvidar que o Contrato sub análise se consumou. 2. As justificativas para a prorrogação do Contrato, pelo prazo de 4 (quatro) meses, em síntese, sedimentada na essencialidade da continuidade dos servidos de limpeza de ambiente hospitalar e na não conclusão do certame licitatório que, por sua vez, iria substituir o retroreferido contrato, considerado ilegal, por ocasião do Acórdão, não são hábeis a sanar a infringência em testilha, uma vez que a determinação da Corte de Contas estava vigente, hígida e emanava efeitos na ordem jurídica, a fim de conferir imposição legal onerosa aos gestores públicos envolvidos. **3. No presente caso, materializou se o exaurimento do Contrato, bem como o fato de que as irregularidades, *de per si*, não se revestem de potencialidade suficiente para atrair um juízo de anulabilidade, embora deva ser considerado formalmente ilegal.** 4. Afastamento da aplicação de sanção, conforme o que dispõe o art. 20 da LINDB, não se pode olvidar que o Contrato se consumou, cujo ato de prorrogação contratual gerou uma consequência jurídica de consolidação fática, razão pela qual a invalidação dos atos consecutórios, nesse momento, tem o condão de causar mais prejuízos do que benefícios ao interesse público, razão pela qual resta desarrazoada a aplicação de penalidades aos responsáveis, já que nenhum indício ou notícia de ocorrência de dano ao erário ou de prejuízo foi constatado, no presente caso²⁹⁶.

²⁹⁵ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. AC1-TC 00912/19 - Acórdão – 1. Câmara. Processo n. 00389/2016/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 17.09.2019.

²⁹⁶ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. AC1-TC 00116/20 – Acórdão – 1. Câmara. Processo n. 01527/2017/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 18.02.2020.

Disso se nota que a corte utiliza as disposições inseridas na LINDB, embora ainda de forma restrita a alguns artigos.

4.5.7. Tribunal de Contas do Estado de Roraima

O Tribunal de Contas de Roraima, por sua vez, possui em sua página *link*²⁹⁷ de acesso ao sistema de consulta aos informativos de jurisprudência da Corte, porém, ao se tentar acessar a página, a conexão não se estabelece.

Outrossim, em outros campos de pesquisa²⁹⁸, como informativos de jurisprudência, também não se obteve sucesso, na medida em que o documento disponibilizado se encontrava atualizado até novembro de 2015.

Na sequência, estendida a pesquisa às publicações do Diário Oficial Eletrônico²⁹⁹, localizou-se apenas o interesse do Tribunal em capacitações cujo objeto fossem as inovações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Diante da impossibilidade de acesso à base de dados de decisões do Tribunal, inviável se discorrer quanto à aplicação da LINDB pela Corte, sendo verificado, tão somente, seu empenhado na realização de capacitação a esse respeito.

4.5.8. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por fim, não permite a consulta textual em sua base dados, de forma a se poder identificar julgados recentes em que houvesse a utilização da LINDB nos posicionamentos manifestados.

Na aba mais atualizada do sítio eletrônico³⁰⁰ se encontram diversas decisões da Corte, porém, ao serem analisadas, uma a uma, não se constatou a aplicação da lei de introdutória, sendo que os fundamentos são, aparentemente, padronizados no uso da Lei

²⁹⁷ RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Informativos de Jurisprudência*. Disponível em: https://www2.tce.rr.leg.br:8443/servicos/site/informativo_jurisprudencia/index.xhtml. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁹⁸ RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Jurisprudência*. Disponível em: <https://wiki.tce.rr.leg.br/index.php/Categoria:Jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

²⁹⁹ RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Diário Oficial*. Disponível em: https://diario.tce.rr.leg.br/diarioeletronico/painel/diario_eletronicolist.php?conteudo=LINDB&z_conteudo=LIK E&cmd=search. Acesso em: 03 jul. 2020.

³⁰⁰ TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Decisões do TCE*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/decisooes-do-tce>. Acesso em: 04 abr. 2020.

Orgânica do Tribunal, seu Regimento Interno, Resoluções Normativas próprias e na Constituição Federal.

Adiante, da verificação das Resoluções de Consulta³⁰¹, atualizadas até 11 de dezembro de 2019, se extrai que não foram adotadas decisões como base as alterações da LINDB.

E, ainda, do Informativo de Jurisprudência³⁰², atualizado até novembro de 2018, também não se verificou a utilização da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro.

Em nova tentativa, realizada em 03/07/2020, verificou-se que o único campo de consulta que retornou resultados foi a pesquisa nas atas de sessões, no entanto, mostrou-se inviável a busca textual em toda a base de dados.

Assim, em consulta manual, individual, identificou-se que, recentemente, que na sessão de 23 de junho de 2020 houve remissão ao artigo 22 da LINDB, nos seguintes termos:

(...) Acordam os Conselheiros integrantes da Segunda Câmara, em: Considerar não sanada a inadimplência declarada na Resolução nº 11/2019 – TCE/TO – Pleno. Considerar não atendido o alerta contido na Resolução nº 11/2019 – TCE/TO – Pleno, no que concerne à obrigação de que o Prefeito Municipal de encaminhar o questionário alusivo ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, **sujeitando o responsável à aplicação de sanção, conforme alínea “a” do item 7.7 do Voto do Relator. Aplicar ao senhor Damião Castro Filho, prefeito de Axixá do Tocantins – TO, com fulcro no art. 39, incisos IV e VII, da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, incisos IV e VII, do Regimento Interno, observando o preceito do § 2º do art. 22 da LINDB, em vista da inadimplência reincidente quanto ao preenchimento do questionário alusivo ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais)**³⁰³. (Sem grifos no original).

Nota-se que o julgado, tal qual no Tribunal de Contas do Distrito Federal e no TCU, utilizou-se das alterações normativas para a aplicação de sanção ao agente responsabilizado, avaliando-se desfavoravelmente a reincidência do gestor na dosimetria da sanção que lhe foi imputada.

³⁰¹ TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Resultados de Consultas*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sessoes/resultados-de-consultas>. Acesso em: 04 abr. 2020.

³⁰² TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Informativos de Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/informativo-de-jurisprudencia>. Acesso em: 04 abr. 2020.

³⁰³ TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Ata da 15ª Sessão Ordinária, de 23 de junho de 2020 – 2ª Câmara*. Disponível em: http://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/grid_atas_site/grid_atas_site.php. Acesso em: 03 jul. 2020.

Tal decisão corrobora os diagnósticos anteriores de que o efeito de impunidade esperado, de fato, não se consumou, na medida em que toda norma, por mais precisa que seja, demanda interpretação, a qual, acaso fosse utilizada de modo desarrazoado para promover ampla impunidade, encontraria limites na própria Constituição da República, nos princípios republicanos e nas normas de direito público que compõe o arcabouço normativo brasileiro.

4.2.9. Realidade: o diagnóstico da região norte

Após avaliada a aplicação da Lei nº 13.655/2018 em todos os tribunais de contas da região norte, cabe verificar dentre os casos pesquisados, aqueles em que, especificamente, houve decisão pela improcedência de representações ou pela regularidade das contas, fundadas na aplicação da nova legislação.

Essas situações serão utilizadas para diagnosticar o efeito de impunidade sustentado nas manifestações desfavoráveis à Lei 13.655/2018, na medida em que se poderá verificar se houve a descaracterização da irregularidade de forma desarrazoada, em virtude da aplicação do diploma legislativo.

Frise-se que, para os tribunais que apresentaram uma tímida aplicação da norma, os dados podem ser inconclusivos, eis que a inexistência de acórdãos que afastem as irregularidades pode ocorrer pela própria ausência de aplicação das alterações normativas.

Posto isso, os dados relativos às análises foram consolidados na tabela seguinte, à partir dos parâmetros de pesquisa expostos no início desta seção, contendo até cinco acórdãos que interessavam à pesquisa³⁰⁴:

Tabela 6 - Diagnóstico da região norte.

REGIÃO NORTE: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.
TCE-AC
1 - Processo: 24.533.2018-80
Tipo de processo: APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE
Data de Julgamento: 28/02/2019
Breve resumo dos fatos: Apurar Responsabilidade pelo Descumprimento da Decisão do Acórdão n. 10.573/2017/Plenário exarada nos autos do Processo n. 21.682.2016-40 – Auditoria Operacional nos Regimes Próprios de Previdência Social, instituídos pelo Estado do Acre (Acreprevidência) e pelo Município de Rio Branco (Rprev). O julgado reconheceu a desnecessidade de aplicação da multa, no entanto, devido à dificuldade de consulta nos sistemas do Tribunal, não se obteve acesso às razões do julgamento.

³⁰⁴ Prolatados até 04/06/2020.

<p>PROCESSO AUTÔNOMO. APURAR RESPONSABILIDADE. DESCUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO. MULTA EXCEPCIONALMENTE AFASTADA.</p> <p>Considerando que o ex-Gestor atuou objetivando implementar as ações que a ele eram possíveis e tendo em vista que as circunstâncias da matéria revelam a inocuidade da aplicação, nesse momento, da multa prevista no artigo 89, IV, da Lei Complementar n. 38/93, mostra-se possível afastá-la, com fundamento no artigo 22, do Decreto-Lei n. 4.657, de 04-09-1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), com a redação dada pela Lei n. 13.655, de 25-04-2018.</p> <p>Vistos, relatados e discutidos os autos do processo acima identificado, ACORDAM os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Acre, POR UNANIMIDADE, nos termos do voto da Conselheira-Relatora, em: 1) REMETER cópia do Acórdão ao I. CONSELHEIRO RONALD POLANCO RIBEIRO, relator das contas do ACREPREVIDÊNCIA no biênio 2019/2020 e à DIRETORIA DE AUDITORIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA, para acompanhamento ou a realização de nova Auditoria, se for o caso; 2) ENVIAR cópia do ACÓRDÃO N. 10.573, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2017, proferido nos autos da Auditoria Operacional n. 21.682.2016-40, ao I. GOVERNADOR DO ESTADO DO ACRE e ao INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO ACRE - ACREPREVIDÊNCIA, para conhecimento, e c) ARQUIVAR os autos, após as formalidades de estilo.</p> <p>No caso, ao que tudo indica, foram consideradas circunstâncias concretas para afastamento da multa. No entanto, pela limitação dos sistemas de pesquisa do Tribunal, não se tem notícias a respeito da fundamentação específica relativa ao caso, conforme pontuado no item 4.5.1.</p>
TCE-AP
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ³⁰⁵ .
TCE-AM
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ³⁰⁶ .
TCE-PA
1 - Processo: 2008/50085-2
Tipo de processo: PENSÃO CIVIL
Data de Julgamento: 17/12/2019
Breve resumo dos fatos: Deferiu-se o registro de pensão, em virtude do lapso temporal decorrido, privilegiando-se, dessa forma a segurança jurídica.
<p>PENSÃO. EXAME DA LEGALIDADE. VIGÊNCIA DO ATO. EXCESSIVO LAPSO TEMPORAL. APRECIÇÃO. ALTERAÇÃO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL. PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS. SEGURANÇA JURÍDICA. ATO CONCESSIVO. REGISTRO DEFERIDO.</p> <p>O conjunto dos aspectos jurídicos e fáticos peculiares ao caso singular, no qual entre eles o excessivo lapso temporal decorrido entre a vigência do ato e sua apreciação para fins de registro e a recente mudança de entendimento jurisprudencial da Corte de Contas, dá ensejo à ponderação de princípios, em favor da segurança jurídica, como medida de aplicação do melhor direito e realização da justiça material. Precedentes do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas do Estado do Pará.</p> <p>Relatório lido pela Exma. Sra. Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES, em Sessão Ordinária realizada no dia 10/12/2019:</p> <p>(...) Nesse contexto, a mudança de entendimento desta Corte de Contas somente deve ser aplicada a casos pretéritos, após a devida e necessária ponderação das condições de cada caso concreto precedente ao novo posicionamento jurídico.</p> <p>De fato, a recém publicada Lei n.º 13.655/2018 acrescentou à LINDB (Decreto- Lei n.º 46657, de 04 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) novas regras que guiam a aplicação e interpretação do Direito brasileiro.</p>

³⁰⁵ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização da irregularidades pela aplicação da LINDB.

³⁰⁶ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

Dentre elas, o novo artigo 20 impôs a consideração das consequências práticas da decisão, seja na esfera judicial, administrativa ou controladora, devendo a motivação demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Nesse sentido, artigo 20 e parágrafo único da LINDB:

‘Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão (Incluído pela Lei no 13.655, de 2018).

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

Assim, o legislador estabeleceu o dever de se analisar o impacto fático das decisões proferidas pelos Tribunais de Contas (esfera controladora).

Diante disso, não se pode olvidar estar-se diante de um processo que envolve ato de pensão que tem produzido seus efeitos regulares e de forma estabilizada no seio da família beneficiária há mais de quinze anos e que o entendimento desta Corte de Contas só foi alterado em 2018.

De fato, o novo artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro também prevê que a decisão controladora que estabeleça interpretação ou orientação nova – como é o caso dos autos – deve ponderar a transição com razoabilidade, para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Para tanto, segue artigo 23 da LINDB:

‘Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.’

A criação de normas pela Administração Pública a fim de pautar e limitar os seus atos é uma medida de segurança jurídica que visa ao atendimento dos interesses da sociedade, conferindo segurança, legitimidade e previsibilidade aos atos de qualquer entidade pública.

Há, contudo, alguns casos específicos em que o estrito cumprimento da letra da lei pode causar maior prejuízo ao interesse público do que a própria conduta que ela visa remediar.

Nessas situações, deve-se expandir a lente interpretativa do Direito para observá-lo enquanto um conjunto composto de normas, princípios e valores integrados e dependentes entre si, partindo-se de uma análise sistêmica que estabeleça o diálogo entre as diversas fontes normativas a fim de encontrar a solução que se harmonize com a ordem jurídica como um todo.

Assim, deixar de adotar o recentíssimo entendimento constante do Acórdão n.º 57.374/2018, mesmo que, a priori, se mostre uma atitude contrária à nova jurisprudência, se coaduna com os princípios fundamentais da Administração Pública e do controle externo, particularmente, da eficiência, da economicidade, da celeridade e da razoável duração do processo. Explico.

O princípio da eficiência, acrescentado ao caput do art. 37 da CRFB/88 pela EC no 19/98, se traduz em um dever de presteza, perfeição e rendimento funcional. Em outras palavras o exercício da função pública deve ser pautado na persecução do resultado que melhor atenda ao interesse público, respondendo de forma efetiva e hábil às demandas apresentadas com o maior custo-benefício na entrega dos serviços públicos, sem que seja deixada de lado a observância dos ditames da legalidade.

Desse mandamento deriva uma série de subprincípios, os quais representam, de maneira mais específica, substratos materiais da eficiência aplicada à Administração Pública.

No âmbito do controle externo, o artigo 70, caput, da CRFB/88 consagra o princípio da economicidade, consistente na ponderação entre os custos do exercício da função pública e os resultados alcançados, buscando-se minimizar os recursos utilizados sem o comprometimento dos padrões de qualidade. É, pois, o “gastar bem”, o uso eficiente do dinheiro público na entrega de serviços e no atendimento dos interesses da sociedade.

No processo administrativo, os ditames da eficiência se traduzem na exigência de celeridade e da razoável duração do processo, gozando de posição privilegiada dentro do texto constitucional no art. 5º, inciso LXXVIII. Desses comandos, infere-se que todos detêm o direito à tramitação de seus processos dentro de um lapso temporal razoável com a execução eficiente e célere dos atos processuais, evitando-se a inércia da demanda e um trâmite excessivamente longo dentro do Tribunal no qual está sendo analisada.

Voltando-se à controvérsia ora discutida nos autos, não há como deixar de conferir especial atenção ao fato de que, pelos mais diversos motivos, o processo já tramita há quase quinze anos neste Tribunal de Contas, o que, sem dúvida razoável, consolida a estabilidade da relação jurídica aqui versada.

<p>Eventual determinação desta Corte no sentido de realizar-se nova diligência a fim de obter atualização da portaria concessória ao novo entendimento deste TCE/PA, em verdade, além de significar a quebra da confiança do administrado na segurança jurídica, aumentaria ainda mais o tempo de tramitação do processo, onerando este Tribunal, que poderia estar se debruçando sobre matérias mais recentes.</p> <p>Em vista disso, observando-se as consequências práticas da decisão e em respeito aos princípios da eficiência, da economicidade, da celeridade e da regular duração do processo, entendo pelo deferimento do ato de aposentadoria.</p> <p>A posição defendida pelo Tribunal, inclusive, foi albergada recentemente pelo Supremo Tribunal Federal no Tema de Repercussão Geral nº 445 - RE 636.553/RS, Rel. Ministro Gilmar Mendes, estabelecendo o prazo de cinco anos para o registro de atos de inativação e reserva pelos Tribunais de Contas.</p>
TCMPA
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ³⁰⁷ .
TCE-RO
1 - Processo: APL-TC 00048/20
Tipo de processo: PEDIDO DE REEXAME
Data de Julgamento: 08/05/2020
Breve resumo dos fatos: A LINDB foi utilizada para considerar, na aplicação da pena, circunstâncias favoráveis e desfavoráveis ao gestor, promovendo sua individualização.
<p>EMENTA: RECURSO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TCE/RO. REJEIÇÃO. JUNTADA DE NOVOS DOCUMENTOS. FASE RECURSAL, INADMISSÃO. CONTROLADOR-GERAL DO MUNICÍPIO. RESPONSABILIDADE. PRESUNÇÃO DE APTIDÃO PARA O DESEMPENHO DA FUNÇÃO PÚBLICA. DOSIMETRIA DA SANÇÃO PECUNIÁRIA. ARTIGO 22 DA LINDB. PARCIAL PROVIMENTO.</p> <p>(...)</p> <p>6. As dosimetrias das sanções aplicadas pelos Tribunais de Contas devem ser balizadas pelas vetoriais – circunstâncias jurídicas –, insertas no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), incluído pela Lei n. 13.655, de 2018, isto é, “na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente”.</p> <p>7. Havendo circunstâncias jurídicas favoráveis e inexistindo vetoriais desfavoráveis ao jurisdicionado, a medida que se impõe é a aplicação da sanção pecuniária no patamar mínimo legal, consoante quadro normativo preconizado no artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1o da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.</p> <p>8. Dá-se parcial provimento ao recurso, na hipótese em que houver o afastamento parcial da responsabilidade declarada no acórdão originário, reduzindo, por conseguinte, a multa pecuniária aplicada ao jurisdicionado, nos termos do artigo 55 da Lei Complementar n. 154, de 1996, c/c artigo 103, inciso II, do RI-TCE/RO c/c artigo 1o da Portaria n. 1.162/2012-TCE/RO c/c o artigo 22 da LINDB.</p>
2 - Processo: 00389/2016
Tipo de processo: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL
Data de Julgamento: 17/09/2019
Breve resumo dos fatos: O caso concreto revela o recebimento por parte de uma associação quilombola de recursos públicos para a realização de um projeto, sem que todas as especificidades da avença houvessem sido atendidas. No entanto, reconheceu-se todas as dificuldades inerentes à simplicidade da comunidade gestora dos recursos.
<p>EMENTA: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ANÁLISE DE CONVÊNIO. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONCLUSA. DANO AO ERÁRIO AFASTADO. IRREGULARIDADES</p>

³⁰⁷ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização da irregularidades pela aplicação da LINDB.

FORMAIS REMANESCENTES. INCIDÊNCIA DO PRIMADO DA REALIDADE. JULGAMENTO REGULAR COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES.

1. Dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

2. De igual modo, o §1º do art. 22 da LINDB prescreve que, “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”.

3. Deflui disso, com efeito, que sem o exame de todas as nuances fáticas, que gravitam na órbita das impropriedades administrativas apontadas – que, *in casu*, afiguram-se como limitadores aos responsáveis, quer seja pela sua posição geográfica, quer seja pela deficiência técnica, ínsita, aos responsáveis – pode-se chegar a conclusões equivocadas ou injustas, incompatíveis com a prestação jurisdicional prestada por esta Corte de Contas.

4. **Na hipótese vertida nos autos, verifica-se, a partir das circunstâncias fático-jurídicas emolduradas no presente feito, que os jurisdicionados, por não disporem de conhecimento das premissas substanciais à utilização dos recursos públicos, aplicaram a integralidade dos valores recebidos na realização do evento, sem atentarem à finalidade do Convênio e às especificidades inerentes ao seu objeto, de forma específica e estrita, mas que, no geral, tais despesas são absorvidas pelos próprios itens do Plano de Trabalho, porquanto objetivaram apoiar a realização da festividade em exame - objetivo geral do pacto em análise.**

5. Tal assertiva decorre da inteligência lógica dos fatos, na qual retrata as peculiaridades envoltas à Comunidade de Pedras Negras do Guaporé (Originária de Quilombolas) que, além de ser região de difícil acesso, trata-se de uma comunidade de pequeno porte (cerca de 152 moradores), de constatada insuficiência financeira, circunstâncias que tornam visíveis as possíveis dificuldades dos gestores, relativamente ao conhecimento dos dispositivos e normativas envoltos à regularidade da gestão e uso do dinheiro público, visto que a própria simplicidade do lugarejo reflete à condição dos responsáveis pela Associação.

6. Desse modo, com fulcro no primado da realidade, implícito no art. 22, caput e seu § 1º, da LINDB, as contas devem ser julgadas regulares, com ressalvas.

2 - Processo: [01527/2017](#)

Tipo de processo: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS

Data de Julgamento: 18/02/2020

Breve resumo dos fatos: Não foi aplicado multa e manteve-se a prorrogação contratual, tendo em vista que os efeitos do desfazimento do ato seriam maiores que os de sua manutenção.

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRATO PARA REALIZAÇÃO DE LIMPEZA HOSPITALAR. EXECUÇÃO CONTRATUAL. PRORROGAÇÃO IRREGULAR. DESCUMPRIMENTO DAS DECISÕES DO TRIBUNAL. INSTRUÇÃO PROCESSUAL CONCLUSA. IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS E JUSTIFICADAS. MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DO DESCUMPRIMENTO. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA DETERMINAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

(...)

3. No presente caso, materializou-se o exaurimento do Contrato, bem como o fato de que as irregularidades, de *per si*, não se revestem de potencialidade suficiente para atrair um juízo de anulabilidade, embora deva ser considerado formalmente ilegal

4. **Afastamento da aplicação de sanção, conforme o que dispõe o art. 20 da LINDB, não se pode olvidar que o Contrato se consumou, cujo ato de prorrogação contratual gerou uma consequência jurídica de consolidação fática, razão pela qual a invalidação dos atos consecutórios, nesse momento, tem o condão de causar mais prejuízos do que benefícios ao interesse público, razão pela qual resta desarrazoada a aplicação de penalidades aos responsáveis, já que nenhum indício ou notícia de ocorrência de dano ao erário ou de prejuízo foi constatado, no presente caso.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos, desencadeada por intermédio de peça informativa da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Porto Velho-RO, no que alude ao Contrato n. 042/PGM-2012, firmado com a Pessoa Jurídica de Direito Privado denominada Planacon Indústria e Comércio Serviços e Limpeza Eirelli – EPP, que tem como objeto a realização de serviços de limpeza hospitalar no âmbito das unidades sob a gestão da SEMUSA, como tudo dos autos consta.

<p>ACORDAM os Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, por unanimidade de votos, em:</p> <p>I – CONSIDERAR FORMALMENTE ILEGAL, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE, a prorrogação contratual, pelo período de 4 (quatro) meses, do Contrato n. 42/2012- PGM, materializada pela Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho-RO, em descumprimento de determinação expressa no Acórdão AC2-TC n. 00533/16-2a Câmara, proferido por ocasião do julgamento do Processo n. 67/2012, nos termos do art. 55, §1o da Lei Complementar n. 154, de 1996;</p> <p>II – AFASTAR, nos termos do que dispõe o art. 20, na forma do art. 22, ambos da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB – a aplicação da penalidade aos Senhores Domingos Sávio Fernandes de Araújo, Ex-Secretário Municipal de Saúde – CPF/MF n. 173.530.505- 78 e Élber Jucá da Silva, Ex-Diretor Administrativo da Secretaria Municipal de Saúde – CPF/MF n. 806.254.792-20, pelo deliberado descumprimento da determinação disposta no item II, “a”, do referido decisum, em razão da evidenciação, em concreto, da existência de obstáculos e as dificuldades reais dos gestores, no sentido da tomada de decisão pela prorrogação do contrato, por 4 (quatro) meses, foi a menos prejudicial ao interesse público, ao impedir a descontinuidade de serviço público essencial, no curto período que antecedeu o fim da vigência do Contrato n. 42/2012/PGM, haja vista a inexistência de tempo hábil para nova contratação, por meio de procedimento licitatório, em que não se vislumbrou outra situação, senão a prorrogação do Contrato;</p>
TCE-RR
NÃO FOI LOCALIZADA NENHUMA INFORMAÇÃO RELACIONADA À LINDB COM FOCO NA PESQUISA ³⁰⁸ .
TCE-TO
1 - Processo: 767/2019
Tipo de processo: PROCESSO ADMINISTRATIVO - INADIMPLÊNCIA
Data de Julgamento: 23/06/2020
Breve resumo dos fatos: Houve a utilização da LINDB para majoração da pena, diante da reincidência do agente.
<p>PROCESSO ADMINISTRATIVO - INADIMPLÊNCIA. Processo nº 767/2019. Origem: Prefeitura de Axixá do Tocantins - TO. Responsável (eis): Damião Castro Filho - Prefeito. Assunto: Inadimplência – Em razão do não preenchimento dos questionários do índice de efetividade da Gestão Municipal - IEGM referente ao exercício de 2017. Resultado da Votação: Por unanimidade. Votaram com o relator o Conselheiro Substituto Leondiniz Gomes, em substituição ao Conselheiro Alberto Sevilha e o Presidente, Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho. Decisão proferida: Acordam os Conselheiros integrantes da Segunda Câmara, em: Considerar não sanada a inadimplência declarada na Resolução nº 11/2019 – TCE/TO – Pleno. Considerar não atendido o alerta contido na Resolução nº 11/2019 – TCE/TO – Pleno, no que concerne à obrigação de que o Prefeito Municipal de encaminhar o questionário alusivo ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, sujeitando o responsável à aplicação de sanção, conforme alínea “a” do item 7.7 do Voto do Relator. Aplicar ao senhor Damião Castro Filho, prefeito de Axixá do Tocantins – TO, com fulcro no art. 39, incisos IV e VII, da Lei nº 1.284/2001 c/c art. 159, incisos IV e VII, do Regimento Interno, observando o preceito do § 2º do art. 22 da LINDB, em vista da inadimplência reincidente quanto ao preenchimento do questionário alusivo ao Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, multa no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).</p>

O diagnóstico na região norte, em que pese a limitação dos sistemas de pesquisa da grande maioria dos Tribunais que a compõem, demonstrou situação semelhante à das demais localidades.

³⁰⁸ Decisões de improcedência e regularidade de contas, isto é: julgamento em que houve descaracterização das irregularidades pela aplicação da LINDB.

Notou-se que a LINDB, em suas alterações, foi aplicada, na maior parte do tempo como um novo viés orientador nas decisões das Cortes de Contas, instando os órgão de controle a avaliar a realidade sobre as quais decidem.

Exemplo claro dessa situação foi o afastamento da irregularidade relativa os recursos repassados pelo Poder Público a uma comunidade quilombola no Estado de Rondônia, em que um estudo bastante profundo do caso concreto, levou à seguinte conclusão:

1. Dispõe o art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro que, “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”. 2. De igual modo, o §1º do art. 22 da LINDB prescreve que, “em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”. **3. Deflui disso, com efeito, que sem o exame de todas as nuances fáticas, que gravitam na órbita das impropriedades administrativas apontadas que, *in casu*, afiguram se como limitadores aos responsáveis, quer seja pela sua posição geográfica, quer seja pela deficiência técnica, ínsita, aos responsáveis pode se chegar a conclusões equivocadas ou injustas, incompatíveis com a prestação jurisdicional prestada por esta Corte de Contas.** 4. Na hipótese vertida nos autos, verifica-se, a partir das circunstâncias fático jurídicas emolduradas no presente feito, que os jurisdicionados, por não disporem de conhecimento das premissas substanciais à utilização dos recursos públicos, aplicaram a integralidade dos valores recebidos na realização do evento, sem atentarem à finalidade do Convênio e às especificidades inerentes ao seu objeto, de forma específica e estrita, mas que, no geral, tais despesas são absorvidas pelos próprios itens do Plano de Trabalho, porquanto objetivaram apoiar a realização da festividade em exame objetivo geral do pacto em análise. **5. Tal assertiva decorre da intelecção lógica dos fatos, na qual retrata as peculiaridades envoltas à Comunidade de Pedras Negras do Guaporé (Originária de Quilombolas) que, além de ser região de difícil acesso, trata se de uma comunidade de pequeno porte (cerca de 152 moradores), de constatada insuficiência financeira, circunstâncias que tornam visíveis as possíveis dificuldades dos gestores, relativamente ao conhecimento dos dispositivos e normativas envoltos à regularidade da gestão e uso do dinheiro público, visto que a própria simplicidade do lugarejo reflete à condição dos responsáveis pela Associação.** 6. Desse modo, com fulcro no primado da realidade, implícito no art. 22, *caput* e seu § 1º, da LINDB, as contas devem ser julgadas regulares, com ressalvas³⁰⁹.

³⁰⁹ RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *AC1-TC 00912/19 - Acórdão – 1. Câmara*. Processo n. 00389/2016/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 17.09.2019.

Ademais, os Tribunais Tocantinense e Rondoniense utilizaram a Lei 13.655/2018 para considerar circunstâncias atenuantes e agravantes no momento de aplicar sanções aos gestores.

O fato da LINDB ser utilizada não só para abrandar punições, mas, também, promover a devida punição ao gestor faltoso, especialmente, quando em tela faltas graves e a reincidência, é uma prática a se estimular, que encontra maior justiça do que soluções padronizadas e fundamentadas em comandos abstratos.

Conforme se pontuou na seção 4.1.11., ao se manter a irregularidade, ainda que com o afastamento de uma primeira sanção, permite avaliar a reincidência e assim valorar com maior precisão a imputação de sanções no futuro.

Por fim, não se pode deixar de pontuar que o afastamento da multa realizada pelo Tribunal Acreano não foi aqui comentada, tendo em vista que as ferramentas de pesquisa disponíveis no sítio institucional da Corte de Contas não possibilitaram a consulta ao voto ensejador do referido acórdão, de modo a não se ter a necessária clareza quanto às circunstâncias que teriam dispensado a multa em exame.

CONCLUSÃO

Certa passagem escrita por Lewis Carroll, retrata com propriedade os caminhos da pesquisa. Essa passagem, extraída de “Alice no país das maravilhas³¹⁰”, é mais ou menos representada no seguinte diálogo:

Ao ver Alice, o Gato só sorriu. Parecia amigável, ela pensou; ainda assim, tinha garras muito longas e um número enorme de dentes, de modo que achou que devia tratá-lo com respeito.

“Gatinho de Cheshire”, começou, muito tímida, pois não estava nada certa de que esse nome iria agradá-lo; mas ele só abriu um pouco mais o sorriso. “Bom, até agora ele está satisfeito”, pensou e continuou: “Poderia me dizer, por favor, que caminho devo tomar para ir embora daqui?”

“Depende bastante de para onde quer ir”, respondeu o Gato.

“Não me importa muito para onde”, disse Alice.

“Então não importa que caminho tome”, disse o Gato. [Porque para quem não sabe onde vai qualquer caminho serve.]

A lição do episódio escrito por Carroll é de que para onde quer que se caminhe é necessário saber, ante de tudo, aonde se quer chegar. Nesse sentido, a pesquisa realizada, desde sua concepção seguiu um caminho certo: identificar se as manifestações contrárias ao projeto que culminou na Lei nº 13.655/2018, materializavam apenas uma mera resistência inicial, ou se a norma fomentaria, de fato, a impunidade, como se apregou?

Para responder a essa pergunta, primeiro foram expostas as críticas e os fundamentos que embasaram a proposição legislativa. Isso, para, num primeiro momento, diagnosticar quais as inquietações e expectativas de ambos os atores envolvidos no embate argumentativo.

A primeira parte da pesquisa identificou que o projeto surgiu como uma iniciativa, de fato, inovadora, a suprir uma lacuna há muito existente na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro: sua preocupação quase exclusiva com as normas de direito privado, retrato da época em que foi editada, o ano 1942.

No debate da primeira seção foram expostos os pontos de vistas dialéticos que permearam todas as discussões do projeto de lei e buscou-se avaliar cada um deles com a maior parcimônia e isenção possível, muito embora se saiba que a ninguém é possível a completa isenção.

³¹⁰ CARROLL, Lewis. *Alice no país das maravilhas*. Tradução de Clélia Regina Ramos. Rio de Janeiro: Arara Azul, 2002, p. 59.

No curso dessa discussão, no entanto, diagnosticou-se a verossimilhança de diversos dos pontos de vistas externados pelos opositores e defensores do projeto convertido em lei, no entanto, o de maior relevância, foi perceber que a ineficiência administrativa não é um fardo às custas do Controle Exercido. Antes disso, a falta de eficiência na implementação de políticas públicas, passa pelo planejamento deficitário das políticas a serem implementadas.

Embora as modificações trazidas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro combatam seriamente a dureza das penas impostas pelo sobreposto sistema de responsabilização do Direito Público, deixa de tecer qualquer consideração sobre a falta de planejamento na gestão pública. Essa falha, grave, merece ser debatida e pensada para soluções futuras.

Assim, sob o viés da segurança jurídica e do equilíbrio na aplicação de sanções, a norma, de fato, supre uma necessidade do Direito Público, muito embora ainda mereça atenção estatal a necessidade de melhoria dos mecanismos de planejamento, implementação e avaliação de políticas públicas no Brasil.

Avaliadas as críticas e fundamentos, o próximo passo foi conhecer com profundidade as disposições objeto do estudo, de modo que buscou-se analisar cada um dos dispositivos legais, inclusive aqueles que, atendendo parcialmente às manifestações dos órgãos de controle, foram vetados pela presidência da república.

A análise desses dispositivos, especialmente dos vetos realizados, demonstrou que as principais arestas da Lei nº 13.655/2018 foram aparadas, diante das críticas formulada ao projeto de Lei.

O artigo 25 foi completamente vetado e outras disposições destoantes ou que poderiam engessar a responsabilização dos agentes públicos, foram vetados (como a definição de erro grosseiro, o que teve reflexos positivos – a abertura à evolução jurisprudencial - e negativos – a imprevisão das decisões futuras que podem alargar demasiadamente o conceito).

Após, o trabalho dedicou-se a estudar os efeitos reais produzidos pela norma a partir de sua vigência.

Com esse desafio em mente, buscou-se, a partir do estudo de casos, analisar a aplicação da norma pelos Tribunais de Contas de todo o Brasil. Nessa toada, a parte final do trabalho, buscou identificar, primeiramente, se a lei estava sendo aplicada pelas Cortes

de Contas, e, após essa análise, se houve a descaracterização de irregularidades, de forma desarrazoada pelos órgãos de controle externo, diante da aplicação da novel legislação.

A pesquisa, contudo, dada sua abrangência nacional, limitou-se a avaliar cinco julgados nas cortes de contas que apresentaram muitos resultado, verificando a regular (ou não) aplicação da norma, para, a partir disso, permitir inferir os efeitos por ela externados.

Diante desses dados, pôde-se concluir que a Lei nº 13.655/2018, em verdade, impingiu um verdadeiro ônus argumentativo aos órgãos de controle, os quais passaram a exercer um juízo cognoscitivo mais verticalizado e aderente aos casos concretos, assim como às circunstâncias que os permeiam. Vê-se dos julgados que os casos decididos à luz da nova legislação buscaram inteirar-se das circunstâncias factuais com maior profundidade, evitando soluções apriorísticas e padronizadas.

Nos casos em que houve afastamento de responsabilidades, na maior parte do tempo, houve a correção da irregularidade ou havia baixa relevância da conduta praticada, a ensejar a conversão da punição pecuniária em uma determinação (obrigação de fazer), posteriormente monitorada, ou ainda, em um alerta ou advertência à gestão.

Houve, também, uma maior individualização das penas aplicadas, haja vista que, em diversos casos, a Lei nº 13.655/2018 não foi utilizada para afastar penalidades, mas para cominá-las. Bem assim, observou-se que a maleabilidade de certos conceitos, como o de erro grosseiro, acabou por não implicar num afastamento irrestrito de responsabilidades, especialmente em casos graves.

É que, todos os conceitos inseridos pela norma foram, na maior parte do tempo, interpretados à luz dos princípios constitucionais e republicanos, do qual se extrai que todos os agentes públicos são essencialmente responsáveis (*accountable*) pelos comportamentos que adotem na prática do respectivo ofício governamental, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 803.297/RS, de relatoria no Ministro Celso de Mello.

Além disso, vale ressaltar que muitos dos comportamentos imputados aos órgãos de controle externo (a exemplo do acentuado dever de motivação), também se dirigem à esfera administrativa, de modo que parte dos comportamentos assinalados vinculam, também, aquele que administra, na busca do aperfeiçoamento da Administração.

Por fim, a pesquisa ainda revelou a deficiência de muitos tribunais de contas em permitir o acesso aberto e abrangente a suas decisões, refletido na precariedade de muitos sítios eletrônicos e mecanismos de pesquisas (quando não, sua ausência), a dificultar que os jurisdicionados e a população tenham acesso a seus julgamentos de modo facilitado.

Observou-se, assim, uma disparidade entre os diversos tribunais, tanto em relação à atualização com que aplicam novos regramentos, quanto de estrutura informacional a permitir uma ampla e efetiva divulgação de suas decisões, de forma a legitimá-las, frente à sociedade como um todo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Acórdão n. 11.161/2019/Plenário*. Processo n. 24.533.2018-80. Relator Conselheira Dulcinéia Benício de Araújo. Julgado em: 28.02.2019. DEC nº 1106, 24.05.2019. Disponível em: <http://sistemas.tce.ac.gov.br/diario/faces/paginas/publico/dec/visualizarDOE.xhtml?faces-redirect=true&includeViewParams=true&dataDEC=24-05-2019>. Acesso em: 03 jul. 2020.

ACRE. Tribunal de Contas do Estado do Acre. *Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tce.ac.gov.br/servicos/jurisprudencia/>. Acesso em: 23 mar. 2020.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 852/2018*. Processo TC-2184/2013. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 853/2018*. Processo TC-14544/2015. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 857/2018*. Processo TC-7192/2013. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 858/2018*. Processo TC-13264/2005. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 860/2018*. Processo TC 12407/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 861/2018*. Processo TC-17504/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 862/2018*. Processo TC-12636/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 863/2018*. Processo TC-6799/2011. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 864/2018*. Processo TC-6134/2009. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Acórdão nº 865/2018*. Processo TC-10899/2016. Relator Conselheiro Rodrigo Siqueira Cavalcante. Julgado em: 25.07.2018.

ALAGOAS. Tribunal de Contas do Estado de Alagoas. *Diário Oficial*. Disponível em: <https://doe.tceal.tc.br/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ALMEIDA, Fabricio Antonio Cardim de. *Revisão Judicial das Decisões do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)*. Belo Horizonte: Fórum/SBDP, 2010.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/normas-e-jurisprudencia/acordaos>. Acesso em: 23 mar. 2020.

AMAPÁ. Tribunal de Contas do Estado do Amapá. *Resultados sessões de julgamento*. Disponível em: <https://www.tce.ap.gov.br/sessoes/resultados>. Acesso em: 23 mar. 2020.

AMARAL, Digo Freitas. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed., v. 2. Coimbra: Almedina, 2017.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/>. Acesso em: 24 mar. 2020.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. ed. 2161, p. 22. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Edição-de-nº-2161-de-21-de-outubro-de-2019.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

AMAZONAS. Tribunal de Contas do Estado do Amazonas. *Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas*. ed. 2315, p. 16-30. Disponível em: <https://doe.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Edição-de-nº2315-de-23-de-junho-de-2020.pdf>. Acesso em 03 jul. 2020.

ARGUELLES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial: caracterização, estratégias e implicações. In: SARMENTO, Daniel (Org.). *Filosofia e teoria constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Resolução n. 000021/2019*. Processo n. TCE/005881/2016-T. Relator Conselheiro Pedro Henrique Lino de Souza. Julgado em: 21.02.2019.

BAHIA. Tribunal de Contas do Estado da Bahia. *Resolução nº. 168/2018*. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/legislacao-tce/resolucoes-normativas>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Diário Oficial*. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/doi/doi/doi/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Pesquisa de atos decisórios do TCMPA pelo LINCE otimiza trabalho dos servidores*. Disponível em: <https://www.tcm.pa.gov.br/noticias/pesquisa-de-atos-decisorios-do-tcmpa-pelo-lince-otimiza-trabalho-dos-servidores/>. Acesso em: 03 jul. 2020.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 07295e18*. Relator Conselheiro Fernando Vita. Julgado em: 28.04.2020.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 05964-12*. Relator Conselheiro Fernando Vita. Julgado em: 12.06.2019.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 11743e19*. Relator Conselheiro José Alfredo Rocha Dias. Julgado em: 04.12.2019.

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. *Processo TCM n. 11799e19*. Relator Conselheiro José Alfredo Rocha Dias. Julgado em: 20.03.2020.

BARROSO, Luís Roberto. *Luís Roberto Barroso encerra Conferência da OAB com 10 propostas para o país*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/145656/luis-roberto-barroso-encerra-conferencia-da-oab-com-10-propostas-para-o-pais>. Acesso em: 28 fev. 2020

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O art. 28 da LINDB: a cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018.

BÖCKENFÖRDE, Ernest Wolfgang. Origen y cambio del concepto de Estado de Derecho, In: *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Madrid: Trotta, 2000.

BRASIL. Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Nota Técnica nº 01/2018*. Disponível em: <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-Tecnica-01-2018-PL-7448-2017Atricon-Audicon.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil. *Carta aberta ao Presidente da República*. Disponível em: http://audipe-mt.org.br/wp-content/uploads/2018/04/NOTA-PÚBLICA-CONJUNTA-PL-7_448-2017.pdf. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho e outros. *Ofício pelo veto do Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/oficio-associacoes-nacionais-veto.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 7.448/2017*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2130119>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Colégio Nacional de Presidentes de Tribunais de Contas. *Nota Técnica nº 01/2018*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/noticias-internet/2152-colegio-de-presidentes-divulga-nota-sobre-projeto-que-reduz-poderes-de-tribunais-de-contas>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Confederação Nacional da Indústria. *Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias*. Disponível em: http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_18/2014/05/11/6613/10.Infraestrutura-ocustodoatrasoeasreformasnecessariasv3.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas. *Nota Técnica Conjunta Cnpgc-Ampcon Nº 01/2018*. Disponível em: <http://www.cnpgc.org.br/?p=2663>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. *Constituição do Império de 1824*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 22 jun. 2020.

BRASIL. Federação Nacional de Saúde Suplementar. *Fantástico revela fraude na saúde envolvendo médicos e empresas de próteses*. Disponível em: <http://fenasaude.org.br/noticias/fantastico-revela-fraude-na-saude-envolvendo-medicos-e-pmpresas-de-protese.html>. Acesso em: 21 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Portal Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 27 jun. 2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Órgãos públicos gastam em média 17% mais do que setor privado. *Revista Governança Tributária*. São Paulo, ed. 5. out/2015, p. 32. Disponível em: <https://view.publitas.com/ibpt/revista-governanca-tributaria-2015/page/1>. Acesso em: 16 jun. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.655/2018*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 07 jun. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Nota Técnica Conjunta nº 1/2018*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/Oficio_NotaTecnica_130418_PGR00192069_2018.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Senado Federal. *Projeto de Lei do Senado nº 349/2015*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRASIL. Senado Federal. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Disponível em:

<http://anastasia.com.br/seguranca-juridica-e-qualidade-das-decisoes-publicas/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

BRASIL. Sociedade Brasileira de Direito Público. *Moção de apoio ao PL 7448/2017*. Disponível em: <http://antonioanastasia.com.br/documentos/Oficio%20SBDP%20-%20apoio%20ao%20PL%207448.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 493*. Rel. Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno. Julgamento: 25.06.1992.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Injunção nº 670*. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Maurício Corrêa, Relator(a) para o Acórdão: Min. Gilmar Mendes, julgado em 25.10.2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 362.584/DF*. Rel. Ministra Ellen Gracie. Primeira Turma. Julgamento: 02.12.2002.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 597.994*. Tribunal Pleno. Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25.08.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1626/2018 - Plenário*. Processo n. 014.919/2010-9. Relator Ministro Benjamin Zymler. Julgado em: 18.07.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.391/2018 - Plenário*. Relator(a): Min. Benjamin Zymler. Julgado em: 17.10.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.860/2018 - Plenário*. Relator(a): Min. Augusto Sherman. Julgado em: 05.12.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2880/2018 - Plenário*. Processo n. 005.577/2018-7. Relatora Ministra Ana Arraes. Julgado em: 05.12.2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 481/1997 – Plenário*. Rel. Min. Paulo Affonso Martins de Oliveira, data da sessão: 06.08.1997.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer Jurídico da Consultoria do TCU*. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20163027FE7A03E90&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer preliminar da Consultoria Jurídica do TCU*. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F62B15ED20162D40B8CB632CC&inline=1>. Acesso em: 05 jun. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. *Acórdão n. 2.127/2017*. Rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa. Julgado em 27.09.2017. DOU de 06.10.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Tribunal Pleno. *Acórdão n. 588/2018*. Rel. Min. Bruno Dantas. Julgado em: 21.03.2018. DOU de 11.04.2018.

CALABRESI, Guido; MELAMED, A. Douglas. *Property rules, liability rules, and inalienability: one view of the cathedral*. 1972.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARROLL, Lewis. *Alice no país das maravilhas*. Tradução de Clélia Regina Ramos. Rio de Janeiro: Arara Azul, 2002.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 00194/2020*. Processo n. 18826/2018-4. Relator Conselheiro Ernesto Saboia. Julgado em: 09.03.2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 2745/2018*. Processo n. 44243/2019-7. Relator Conselheiro Substituto David Santos Matos. Julgado em: 24.10.2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 2979/2018*. Processo n. 46016/2019-6. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Julgado em: 19.11.2018.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Acórdão n. 990/2019*. Processo n. 37322/2019-1. Relator Conselheiro Substituto Manassés Pedrosa. Julgado em: 30.09.2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Parecer n. 08558/2019*. 4. Procuradoria de Contas. Processo n. 18826/2018-4. Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa. Data de emissão: 19.11.2019.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *Parecer Prévio n. 0016/2020*. Processo n. 12559/2018-0. Relatora Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Julgado em: 11.02.2020.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *TCE Ceará é sede de debate sobre aplicação das normas jurídicas brasileiras e lei de abuso de autoridade*. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/3880-tce-ceara-e-sede-de-debate-sobre-aplicacao-das-normas-juridicas-brasileiras-e-lei-de-abuso-de-autoridade>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CHEVALLIER, Jacques. *L'Etat de Droit*. 5. ed. Paris: Montchestien, 2010.

COASE, Ronald. O problema do custo social. *Journal of law and economics*, 1960.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Distinção entre Retroatividade Máxima, Média e Mínima*. Disponível em: <https://dirleydacunhajunior.jusbrasil.com.br/artigos/198257086/distincao-entre-retroatividade-maxima-media-e-minima>. Acesso em: 12 maio 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 1046/2020*. Processo n. 38570/2017-e. Relator Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha. Julgado em: 15.04.2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 1295/2020*. Processo n. 38427/2018-e. Relator Conselheiro Inácio Magalhães Filho. Julgado em: 29.02.2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. *Decisão n. 2318/2019*. Processo n. 35610/2008. Relator Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira. Julgado em: 11.07.2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 01195/2019-2*. Plenário. Processos: 04386/2019-1, 04733/2018-1, 03956/2013-4, 05489/2006-6, 00880/2006-7, 00864/2006-8, 03641/2004-1. Relator Conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha. Julgado em: 10.09.2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. TC-09/2019*. Plenário. Processos 05562/2018-3, 05659/2018-4, 05623/2018-6, 05483/2018-2, 02683/2012-3. Relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Julgado em: 10.09.2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 00359/2019-1*. Plenário. Auditoria Ordinária. Processos 005626/2018-1, 005563/2018-8, 00864/2017-9. Relator Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo. Relator Conselheiro. Julgado em: 02.04.2019.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Espírito Santos. *Acórdão n. 1212/2018-Plenário*. Disponível em: <https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/formidable/44/Informativo-de-Jurisprudencia-n.-86.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

FERRAZ, Luciano. *Segurança jurídica positivada: interpretação, decadência e prescritibilidade*. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 8, n. 30, p. 19-42, jul./set. 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. As origens do Estado de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, n. 168. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1987.

FLYVBJERG, Bent. Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built – and what we can do about it. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 25, n. 3, 2009, p. 344–367. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxrep/grp024>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FRIEDMAN, Andrew. Beyond Cherry-picking: selection criteria for the use of foreign law in domestic constitutional jurisprudence. *Suffolk UL Rev.*, v. 44, p. 873, 2011.

FRIEDMAN, David. *Law's order: what economics has to do with law and why it matters*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GICO JÚNIOR, Ivo T. *Metodologia e epistemologia da análise econômica do direito*. EALR, V. 1, n° 1, p. 7-33, Jan-Jun, 2010.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 169/2020*. Processo n. 201900047002734. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 29.01.2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 417/2020*. Processo n. 201800047002574. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 12.02.2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Acórdão n. 93/2020*. Processo n. 201700047001842. Relator Conselheiro Edson José Ferrari. Julgado em: 29.01.2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. *Declaração de Voto Conselheiro Kennedy de Sousa Trindade (vencido) – ata nº 02, de 04.06.2019*. Processo n. 201800047001211. Relator Conselheiro Saulo Marques Mesquita. Disponível em: <https://dec.tce.go.gov.br/ConsultaDiario/CarregaDocumento?documento=531702042252061>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 08400/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 00895/19. Relator Conselheiro Valcenôr Braz. Julgado em: 30.10.2019.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 09119/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 02837/13. Relator Conselheiro Substituto Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 29.03.2019.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 02440/2019 - Primeira Câmara*. Processo n. 04471/18. Relator Conselheiro Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 29.03.2019.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. *Acórdão n. 07028/2019 - Primeira Câmara*. Processo n. 04880/19. Relator Conselheiro Maurício Oliveira Azevedo. Julgado em: 19.09.2019.

GOLDBERG, Daniel. *Apagão da caneta faz vítimas todos os dias no Brasil*. Disponível em: <https://exame.com/exame-in/apagao-da-caneta-faz-vitimas-todos-os-dias-no-brasil/>. Acesso em: 19 jun. 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 27 maio 2019.

HEUCHSLING, Luc. *Etat de Doit, Rechtsstaat, Rule of Law*. Paris: Dalloz, 2002.

JORDÃO, Eduardo. *A Intervenção do TCU sobre Editais de Licitação Não Publicados – controlador ou administrador?* in *Revista Brasileira de Direito Público*, vol. 47. Belo Horizonte: Fórum, out./dez. 2014.

JUMA, Calestous. *Innovation and Its Enemies: why people resist new technologies*. New York: Oxford University Press, 2016. Disponível em:

<https://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780190467036.001.0001/acprof-9780190467036>. Acesso: 04 jun. 2018.

JUMA, Calestous. Innovation and Its Enemies. [Entrevista concedida a] Sean Treacy. *The World Academy of Sciences*. vol. 28, n. 3, 2016: https://twas.org/sites/default/files/nl_28-3_p19-juma-innovation.pdf. Acesso em: 04 jun. 2018.

LOBATO, Monteiro. *A Propósito da Exposição Malfatti*. Disponível em: <http://www.mac.usp.br/mac/templates/projetos/educativo/paranoia.html>. Acesso em: 04 jun. 2018.

LUCCA, Rodrigo Ramina de. *O Dever de Motivação das Decisões Judiciais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

MACEDO, Fausto. *Novo Código de Processo Civil é alvo de críticas de advogados e juristas*. Acesso em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,novo-codigo-de-processo-civil-e-alvo-de-criticas-de-advogados-e-juristas,1057343>. Acesso em: 04 jun. 2018.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. *Portal Eletrônico*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/>. Acesso em: 14 fev. 2020.

MARANHÃO. Tribunal de Contas do Estado do Maranhão. *Prejulgados*. Disponível em: <http://site.tce.ma.gov.br/index.php/prejulgados>. Acesso em: 14 fev. 2020.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo; MOREIRA, Egon Pochmann. Uma lei para o Estado de Direito Contemporâneo. *In: Segurança Jurídica e qualidade das decisões públicas: desafios de uma sociedade democrática*. Brasília: Senado Federal, 2015.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei nº 13.655/2018: lei da segurança para a inovação pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *Acórdão n.º AC00 - 192/20 – Tribunal Pleno*. Processo n. TC/2826/2015/001. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 18.12.2019.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *DELIBERAÇÃO AC01 - 611/2019 – Primeira Câmara*. Processo n. TC/15881/2016. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 03.09.2019.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul. *DELIBERAÇÃO AC00 - 2462/2019 – Tribunal Pleno*. Processo n. TC/19722/2014/001. Relator Conselheiro Waldir Neves Barbosa. Julgado em: 09.10.2019.

MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. *CGE defende controle disciplinar voltado à melhoria dos serviços públicos*. Disponível em: <http://www.mt.gov.br/-/4482749-cge-defende-controle-disciplinar-voltado-a-melhoria-dos-servicos-publicos>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MATO GROSSO. Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. *CGE e setoriais firmam ajustes de conduta com servidores*. Disponível em: <http://www.controladoria.mt.gov.br/-/11709054-cge-e-setoriais-firmam-ajustes-de-conduta-com-servidores>. Acesso em: 22 jun. 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 481/2018 - Tribunal Pleno*. Processo n. 241750/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 23.10.2018. Divulgado no Boletim de Jurisprudência n. 51, out/2018. Disponível em: <http://www.tce.mt.gov.br/conteudo/download?id=87768>. Acesso em: 21 abr. 2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 132/2020 – TP*. Processo n. 363162/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 02.06.2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Acórdão n. 26/2020 – SC*. Processo n. 234613/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 23.06.2020.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Decisão nº 1218/JBC/2018*. Processo n. 322551/2018. Relator Conselheiro Interino João Batista de Camargo Júnior. Julgado em: 07.12.2018.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Julgamento Singular n. 386/MM/2019*. Processo n. 249220/2018. Relator Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Julgado em: 10.04.2019.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Julgamento Singular nº 1132/MM/2019*. Processo n. 363162/2018. Relator Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Julgado em: 04.10.2019.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. *Resolução de Consulta n. 4/2019 - Tribunal Pleno*. Processo n. 349437/2017. Relator Conselheiro Guilherme Antônio Maluf. Julgado em: 18.06.2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo, Saraiva: 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 473.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Processo Administrativo n. 677482*. Relator Conselheiro Substituto Adonias Monteiro. Julgada em: 12.12.2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Tomada de Contas Especial n. 1041500*. Relator Conselheiro Wanderley Ávila. Julgada em: 28.11.2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. *Tomada de Contas Especial n. 952333*. Relator Conselheiro Substituto Hamilton Coelho. Julgada em: 11.06.2019.

MONTEIRO, Vera. Regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018.

MOREIRA FILHO, Getúlio Velasco. *A concretização do direito fundamental à educação: uma avaliação das políticas públicas em educação fundamental nos municípios mato-grossenses*. Dissertação de Mestrado. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/handle/123456789/2559>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MOREIRA, Egon Bockmann Moreira; FERREIRA, Paula Pessoa. O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018.

NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 28. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 120. ÁVILA, Humberto. *Segurança jurídica: Entre permanência, mudança e realização no Direito Tributário*. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOBRE JUNIOR, Edilson Pereira. Há uma discricionariedade técnica? *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA*. v. 26, n. 28, 2016. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rppgd/issue/view/1315/showToc>. Acesso em: 26 jun. 2020.

NÓBREGA, Marcos. *Nóbrega profere palestra sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Disponível em: <https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/mais-noticias-invisivel/195-2018/junho/4018-nobrega-profere-palestra-sobre-a-nova-lei-de-introducao-ao-direito-brasileiro>. Acessado em: 02 mar. 2020.

NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho*. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: três estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Odilon Cavallari de. Alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e Controle. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. Ed. Síntese, Porto Alegre, 1998.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. *A proposta de lei da segurança jurídica na gestão e do controle públicos e as pesquisas acadêmicas*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/06/LINDB.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Acórdão n. 60.010*. Processo n. 2008/50085-2. Relator Conselheira Rosa Egídia Crispino Calheiros Lopes. Julgado em: 17.12.2019.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Ata n. 5.596 da Sessão Ordinária do Tribunal de Contas do Estado do Pará*. Disponível em:

https://www.tce.pa.gov.br/images/pdf/SP_atas/2018/2018-10-23-ata.pdf. Acesso em: 25 mar. 2020.

PARÁ. Tribunal de Contas do Estado do Pará. *Resolução n. 19.137*. Processo n. 2018/52350-4. Relator Conselheiro Substituto Edvaldo Fernandes de Souza. Julgado em: 27.08.2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Acórdão AC2-TC 00992/20*. Segunda Câmara. Processo 13188/19. Relator Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Data do Julgamento: 02/06/2020.

PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Acórdão AC2-TC 01259/2019*. Processo TC 12974/2018. 2. Câmara. Relator Conselheiro André Carlo Torres Pontes. Julgado em: 05.06.2019.

PARAÍBA. Tribunal de Contas da Paraíba. *Procurador Marcílio Toscano Palestra no Congresso Internacional dos TCs*. Disponível em: <https://tce.pb.gov.br/noticias/procurador-marcilio-toscano-franca-palestra-no-congresso-internacional-dos-tcs>. Acesso 17 fev. 2020.

PARANÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. *Enunciado nº 10*. Disponível em: https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do;jsessionid=06977a5e7cabefae1f4a176681cc?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f2e9b8173e4f60b0ae02ad4d83cd02da68bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e. Acesso em: 26 jun. 2020.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 1491/18 - Tribunal Pleno*. Processo n. 561524/10. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em: 07.06.2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 2380/19 - Tribunal Pleno*. Processo n. 725317/18. Relator Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães. Julgado em: 21.08.2019.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 3090/18 - Segunda Câmara*. Processo n. 534844/17. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Julgado em: 23.10.2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 3354/18 - Tribunal Pleno*. Processo n. 787157/17. Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares. Julgado em: 07.11.2018.

PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. *Acórdão n. 591/19 - Primeira Câmara*. Processo n. 621466/11. Relator Auditor Thiago Barbosa Cordeiro. Julgado em: 18.03.2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. v. I. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão n° 1821/2019*. Processo TCE-PE N° 16100176-2. Relator Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior. Julgado em: 11.12.2019.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão n° 105/2020*. Processo TCE-PE N° 19100379-7. Relator Conselheiro Valdecir Pascoal. Julgado em: 11.02.2020.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Acórdão n° 1450/2019*. Processo TCE-PE N° 17100166-7. Relatora Conselheira Substituta Alda Magalhães. Julgado em: 02.10.2019.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. *Parecer Prévio*. Processo TCE-PE N° 17100080-8. Relator Conselheiro Valdecir Pascoal. Julgado em: 22.08.2019.

PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Boletins de Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/imprensa/publicacoes/boletins-de-jurisprudencia/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PIAUI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. *Legislação*. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

PINTO, Élide Graziane. Ciclo das Políticas Públicas e Legitimidade Compartilhada das Escolhas. In: *Política Pública e Controle: um diálogo interdisciplinar em face da Lei n° 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 105-134.

PONTES DE MIRANDA. *Tratado de direito privado*. São Paulo: RT, 2012, p. 11.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n° 4/2015 (Código de Procedimento Administrativo)*. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=2248A0121&nid=2248&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&so_miolo=&nversao=#artigo. Acesso em: 17 jun. 2020.

PORTUGAL. *Processo n. 89/18.6YFLSB*, STJ, de 24/10/2019. Relatora Min. Maria da Graça Trigo. Disponível em: <http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/-/81C746DDAC023F2380258247003CF760>. Acesso em: 17 jun. 2020.

POSNER, Richard A. *Reflections on judging*. Harvard University Press, 2013.

POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. Wolters kluwer law & business, 2014.

RAZ, Joseph. The Rule of Law and its virtue, in: *The Authority of Law: essays on law and morality*. New York: Oxford University, 2002.

REALE, Miguel. *O novo código civil e seus críticos*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2711/o-novo-codigo-civil-e-seus-criticos>. Acesso em: 04 jun. 2018.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Consulta - Relatório Técnico - Processo nº 243579-7/19*. Relator Conselheiro Christiano Lacerda Ghuerren. Julgado em: 19.02.2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 219.519-3/19*. Representação. Voto GC-7. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 02.10.2019.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 216.675-2/2019*. Recurso de Revisão de Decisão. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 05.02.2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Processo nº. 216.675-2/2019*. Recurso de Revisão de Decisão. Relator Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento. Julgado em: 05.02.2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. *Boletins de Jurisprudência n. 2, 3, 4 e 5*. Disponível em: <https://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticias.aspx?Categoria=95>. Acesso em: 20 mar. 2020.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 320/2019-TC*. 4. Câmara. Processo n. 004.004/2011-TC. Relator Carlos Thompson Costa Fernandes. Julgado em: 19. 12.2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 315/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 003056/2018-TC. Relatora Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 12.12.2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 316/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 003701/2012-TC. Relatora Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 12.12.2019.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte. *Acórdão n. 279/2019-TC*. 1. Câmara. Processo 001107/2019-TC. Relatora Conselheira Ana Paula de Oliveira Gomes. Julgado em: 31.10.2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão n. TP-0563/2019*. Processo nº 019707-0200/19-9. Relator Conselheiro Algir Lorenzon. Julgado em: 26.11.2019. Boletim 100/2020.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão TP nº 0592/2019*. Processo 008372-0200/19-1. Relator Conselheiro Alexandre Postal. Julgado em: 10.12.2019.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Decisão n. 2C-1.035/2019*. Processo nº 004530-0200/17-0. Relator Conselheiro Algir Lorenzon. Julgado em: 10.12.2019. Boletim 114/2020.

RODRIGUES, Lucas de Faria. *As confluências entre a nova Lindb e o marco regulatório da ciência e tecnologia*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-dez-01/lucas-rodrigues-lindb-marco-regulatorio-ciencia-tecnologia>. Acesso em: 14 abr. 2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *ACI-TC 00116/20 – Acórdão – 1. Câmara*. Processo n. 01527/2017/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 18.02.2020.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *ACI-TC 00912/19 - Acórdão – 1. Câmara*. Processo n. 00389/2016/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 17.09.2019.

RONDÔNIA. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. *ACI-TC 00912/19 - Acórdão – 1. Câmara*. Processo n. 00389/2016/TCE-RO. Relator Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Julgado em: 17.09.2019.

RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Diário Oficial*. Disponível em: https://diario.tce.rr.leg.br/diarioeletronico/painel/diario_eletronicolist.phpx_conteudo=LINDB&z_conteudo=LIK E&cmd=search. Acesso em: 03 jul. 2020.

RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Informativos de Jurisprudência*. Disponível em: https://www2.tce.rr.leg.br:8443/servicos/site/informativo_jurisprudencia/index.xhtml. Acesso em: 02 abr. 2020.

RORAIMA. Tribunal de Contas do Estado de Roraima. *Jurisprudência*. Disponível em: <https://wiki.tce.rr.leg.br/index.php/Categoria:Jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 02 abr. 2020.

ROSILHO, André; GERBIM, Larissa Santiago. Política de Contratações Públicas da Petrobras: o que pensam o STF e o TCU? *In: Revista de Direito Público da Economia*. Belo Horizonte: Fórum, v. 50, abr./jun., 2015.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Consulta processual*. Disponível em: <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *DECISÃO SINGULAR: GAC/WWD - 386/2018*. Processo n. LCC 18/00079807. Disponível em: <https://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2018-05-21.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Jurisprudência*. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/content/jurisprud%C3%Aancia>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Portaria n. TC 0180/2019*. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/Diario/dotc-e2019-03-20.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Parecer DRR - 370/2018 - Parecer Plenário*. Processo n. REC-18/00064524. Disponível em:

<https://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/4685358.PDF>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. *Relatório e voto GAC/LRH - 177/2018*. Processo n. RLA-14/00195702. Disponível em: <http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4681443.PDF>. Acesso em: 15 abr. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-021986.989.18-4*. Prefeitura Municipal de Chavantes. Relator Conselheiro Antonio Carlos dos Santos. Julgado em: 04.06.2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-41698/026/08*. Prefeitura Municipal de Diadema. Relatora Conselheira Substituta Sílvia Monteiro. Julgado em: 27.02.2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. *Processo TC-007719.989.19-6*. Pedido de Reexame. Relator Conselheiro Dimas Ramalho. Julgado em: 04.12.2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. TC n. 3.417/2013. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Julgado em: 13.02.2019.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *TC n. 3.251/2012*. Relator Conselheiro Roberto Braguim. Revisor Conselheiro João Antônio. Julgado em: 26.12.2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. *TC n. 420/2008*. Relator Conselheiro Maurício Faria. Julgado em: 27.02.2019.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-3394*. Pleno. Processo TC 000240/2017. Relatora Conselheira Susana Maria Fontes Azevedo Freitas. Julgado em: 20.02.2019.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-20906*. Processo n. TC/015767/2019. Relatora Conselheira Maria Angélica Guimarães Marinho. Julgado em: 12.12.2019.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. *Acórdão n. TC-3397*. Pleno. Processo TC-001466/2018. Relator Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro. Julgado em: 08.11.2019.

SIQUEIRA, Carol. *Novo CPC recebe críticas de integrante da comissão de juristas*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/141332-novo-cpc-recebe-criticas-de-integrante-da-comissao-de-juristas/>. Acesso em: 04 jun. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari; et. al. *Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017*. Disponível em: <http://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/04/Parecer-Resposta-TCU.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari; VORONOFF, Alice. Quem paga pelos riscos dos processos? *Revista de Direito Administrativo – RDA*. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, Editora FGV, 2018.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Ata da 15ª Sessão Ordinária, de 23 de junho de 2020 – 2ª Câmara*. Disponível em: http://www.tce.to.gov.br/sistemas_scp/grid_atas_site/grid_atas_site.php. Acesso em: 03 jul. 2020.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Decisões do TCE*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/decisooes-do-tce>. Acesso em: 04 abr. 2020.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Informativos de Jurisprudência*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/informativo-de-jurisprudencia>. Acesso em: 04 abr. 2020.

TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. *Resultados de Consultas*. Disponível em: <https://www.tce.to.gov.br/sitetce/sesoes/resultados-de-consultas>. Acesso em: 04 abr. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2017*. Disponível em: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017. Acesso em: 27 maio 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2018*. Disponível em: <https://www.transparency.org/cpi2018>. Acesso em: 27 maio 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2018*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 27 maio 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de Percepção da Corrupção 2019*. Disponível em: <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em: 10 fev. 2020.

TRAVASSOS, Denise Vieira; et. al. *Judicialização da Saúde: um estudo de caso de três tribunais brasileiros*. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013001100031. Acesso em: 20 jun. 2020.

VALIM, Rafael Ramires Araujo. *O princípio da segurança jurídica no direito administrativo brasileiro*. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 29.

VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o Direito na era do consequencialismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/40903200/A_Lei_de_Introdução_às_Normas_do_Direito_Brasileiro_e_a_ampliação_dos_parâmetros_de_controle_dos_atos_administrativos_discricionários_o_Direito_na_era_do_consequencialismo. Acesso em: 12 jun. 2020.

WANG, Daniel. *Escassez de Recursos, Custos dos Direitos e Reserva do Possível na Jurisprudência do STF*. Monografia apresentada à EFp na SBDP em 2006. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/80_Daniel%20Wang.pdf. Acesso em: 16 jun. 2020.

YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. *Processo (in)civil e (in)segurança jurídica*. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo.

ZABREBELSY, Gustavo. *Il Diritto Mite*. Torino: Einaudi, 2010.