

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

CAMILA MORAIS AZEVEDO

**APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/18 COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DAS
DELIBERAÇÕES TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
GOIÁS (TCE/GO)**

GOIÂNIA

2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Camila Morais Azevedo

3. Título do trabalho

APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/18 COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS (TCE/GO)

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
- b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.

O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Vanice Regina Lírio do Valle, Usuário Externo**, em 15/05/2024, às 14:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Camila Morais Azevedo, Discente**, em 17/05/2024, às 14:21, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4126809** e o código CRC **3C187419**.

CAMILA MORAIS AZEVEDO

**APLICAÇÃO DA LEI Nº 13.655/18 COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DAS
DELIBERAÇÕES TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE
GOIÁS (TCE/GO)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, Nível Mestrado Profissional, da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito e Políticas Públicas

Área de concentração: Direito da Administração e das Políticas Públicas.

Linha de pesquisa: Finanças e políticas públicas: análises, planejamento e controle no contexto do federalismo cooperativo.

Orientadora: Profa. Dra. Vanice Regina Lírio do Valle.

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Azevedo, Camila Morais

Aplicação da Lei nº 13.655/2018 como mecanismo de legitimação das
deliberações técnicas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
(TCE/GO) [manuscrito] / Camila Morais Azevedo. - 2023.
CXXIX, 129 f.

Orientador: Prof. Vanice Regina Lírio do Valle.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Direito (FD), Programa de Pós-graduação em Direito e
Políticas Públicas, Goiânia, 2023.

Bibliografia. Apêndice.

Inclui siglas, abreviaturas, gráfico, lista de tabelas.

1. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2. Deliberações
técnicas. 3. Legitimação. 4. Lei de Introdução às Normas do Direito
Brasileiro. 5. Lei nº 13.655/2018. I. Valle, Vanice Regina Lírio do,
orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO
ATA DE DEFESA DE PRODUTO FINAL

Ata nº **15-2023** da sessão de Defesa de Dissertação (produto final do mestrado) de **Camila Morais Azevedo**, que confere o título de Mestre(a) em **Direito e Políticas Públicas**, na área de concentração em **Direito da Administração e das Políticas Públicas**

Aos **vinte dias do mês de setembro de dois mil e vinte e três**, a partir da(s) **nove horas**, por meio de videoconferência pública, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**APLICAÇÃO DA LEI No 13.655/18 COMO MECANISMO DE LEGITIMAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES TÉCNICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS (TCE/GO)**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Profa. Dra. **Vanice Regina Lírio do Valle (PPGDP/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Fabício Macedo Motta (PPGDP/UFG)**, membro titular interno; Professor Doutor **Ricardo Schneider Rodrigues (PPGD/CEMASC)**, membro titular externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professora Doutora **Vanice Regina Lírio do Valle**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, aos **vinte dias do mês de setembro de dois mil e vinte e três**.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Fabício Macedo Motta, Professor do Magistério Superior**, em 17/10/2023, às 08:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vanice Regina Lírio do Valle, Usuário Externo**, em 25/10/2023, às 13:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Saulo De Oliveira Pinto Coelho, Coordenador de Pós-Graduação**, em 15/12/2023, às 10:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4047791** e o código CRC **1DB39510**.

Referência: Processo nº 23070.053014/2023-01

SEI nº 4047791

Dedico este trabalho à Catarina, minha filha e razão do meu viver, e ao meu querido pai, Dercílio, que já não se encontra ao meu lado fisicamente, mas se faz presente com tantas lições de amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me concedeu saúde e força para superar os desafios dessa jornada e me deu perseverança para seguir firme no meu propósito em concluir o Mestrado de Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás, me sustentando e me guiando nessa caminhada.

Um agradecimento especial à minha família. À minha mãe, Lourdes, e à minha irmã, Jordana, que sempre estiveram ao meu lado, me apoiando e dando o suporte necessário para que eu pudesse concluir cada etapa do trabalho. À minha filha, Catarina, pela compreensão e amor mesmo nos períodos de ausência. Ao Fabrício, que sempre me impulsionou a crescer profissionalmente.

Agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Vanice Regina Lírio do Valle, por todo acompanhamento e dedicação durante o desenvolvimento da presente pesquisa, além da sensibilidade ímpar diante das dificuldades por mim enfrentadas no período.

Também agradeço aos demais professores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas – PPGDP, pelo apoio, incentivo e trocas de conhecimento e experiências que foram fundamentais ao longo destes últimos anos.

Por fim, agradeço a todos os amigos que estiveram ao meu lado, na torcida. Cada contribuição amorosa foi essencial para que o percurso se completasse.

*“Se quisermos que tudo permaneça como está,
é preciso que tudo mude.”*

Giuseppe Tomasi di Lampedusa

RESUMO

A presente pesquisa possui como **objeto de estudo** a aplicação da Lei nº 13.655/2018 pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO), no exercício da sua função controladora. **Justifica-se**, portanto, a presente pesquisa, pela necessidade de se verificar qual o grau de adesão do TCE/GO a essa matriz de justificação proposta pela LINDB na formulação de suas decisões, de forma a legitimá-las. Diante desse cenário, o **problema** de pesquisa consiste em responder a seguinte questão: “A matriz de fundamentação da LINDB vem sendo, efetivamente, aplicada no desenvolvimento da função de controle pelo TCE/GO?”. Na busca de possíveis respostas à problemática suscitada, delineou-se como **objetivo geral**: analisar a real aplicação da matriz de justificação da LINDB no desenvolvimento da função institucional do TCE/GO, como mecanismo de legitimação de suas deliberações técnicas, destacando como **objetivos específicos**: analisar o estado da arte da função de controle conferida aos Tribunais de Contas, em suas diversas nuances, estudando sua evolução ao longo dos anos, tendo como marco temporal a Constituição Federal de 1988; analisar as alterações trazidas na LINDB, envolvendo a matriz de justificação que a normativa pretende propor; verificar de que forma a LINDB influencia na verdadeira a função de controle exercida pelos Tribunais de Contas; construir um banco de dados sobre como o TCE/GO tem aplicado a LINDB aos seus julgados; analisar as decisões colegiadas do TCE/GO, a partir da vigência da Lei nº 13.655/2018, 26/04/2018 até 26/04/2022, dentro de um recorte temporal de quatro anos, a fim de verificar a presença e o grau de desenvolvimento argumentativo dos dispositivos normativos contidos nos artigos 20 a 30 da LINDB; e analisar se o modo de aplicação da LINDB nas decisões colegiadas do TCE/GO se revela suficiente a legitimar as manifestações da Corte de Contas. Como **metodologia**, esta pesquisa quantitativa e qualitativa, de cunho descritivo, envolveu um estudo empírico, com a realização de uma pesquisa documental, por meio da análise de documentos, ou seja, da legislação e decisões colegiadas, bem como a realização da pesquisa bibliográfica, a fim de cruzar os dados para a interpretação, fundamentando a pesquisa. Como **resultado**, tem-se a comprovação das hipóteses, quais sejam: mesmo após as alterações efetuadas pela LINDB, em 26/04/2018, o TCE/GO não apresenta entendimento sedimentado na sua jurisprudência quanto à aplicação dessa nova matriz de justificação na formulação de suas decisões; o TCE/GO não tem apresentado desenvolvimento argumentativo na aplicação dos conceitos abertos contidos nos artigos 20 a 30 da LINDB em seus julgados; e as decisões do TCE/GO, ao se afastarem da matriz de justificação proposta pela LINDB, tem enfraquecido seu signo de legitimidade.

Palavras-chave: Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Deliberações Técnicas. Legitimação. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Lei nº 13.655/18.

ABSTRACT

The present research has as object of study the application of Law nº 13.655/2018 by the Court of Auditors of the State of Goiás (TCE/GO), in the exercise of its controlling function. Therefore, this research is justified by the need to verify the degree of adhesion of the TCE/GO to this justification matrix proposed by LINDB in the formulation of its decisions, in order to legitimize them. Given this scenario, the research problem consists of answering the following question: “Has the LINDB rationale matrix been effectively applied in the development of the control function by the TCE/GO?”. In the search for possible answers to the problem raised, the general objective was outlined: to analyze the real application of the LINDB justification matrix in the development of the institutional function of the TCE/GO, as a mechanism for legitimizing its technical deliberations, highlighting as specific objectives: analyze the state of the art of the function of control conferred on the Courts of Auditors, in its various nuances, studying its evolution over the years, having the Federal Constitution of 1988 as a time frame; analyze the changes brought in LINDB, involving the justification matrix that the regulation intends to propose; verify how LINDB actually influences the control function exercised by the Courts of Auditors; build a database on how the TCE/GO has applied the LINDB to its judgments; analyze the collegiate decisions of the TCE/GO, from the validity of Law nº 13.655/2018, 04/26/2018 until 04/26/2022, within a period of four years, in order to verify the presence and degree argumentative development of the normative devices contained in articles 20 to 30 of the LINDB; and to analyze whether the way of applying the LINDB in the collegiate decisions of the TCE/GO proves to be sufficient to legitimize the statements of the Court of Auditors. As a methodology, this quantitative and qualitative research, of a descriptive nature, involved an empirical study, with the accomplishment of a documental research, through the analysis of documents, that is, of the legislation and collegiate decisions, as well as the accomplishment of the bibliographical research, in order to cross the data for interpretation, substantiating the research. As a result, the hypotheses are confirmed, namely: even after the changes made by LINDB, on 04/26/2018, the TCE/GO does not have a settled understanding in its jurisprudence regarding the application of this new justification matrix in the formulation of your decisions; the TCE/GO has not presented argumentative development in the application of the open concepts contained in articles 20 to 30 of the LINDB in its judgments; and the TCE/GO decisions, by moving away from the justification matrix proposed by LINDB, have weakened their sign of legitimacy.

Keywords: Court of Auditors of the State of Goiás. Technical Deliberations. Legitimation. Introductory Law to the Norms of Brazilian Law. Law No. 13.655/18.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Quantitativo de Acórdãos proferidos entre 26/04/2018 e 26/04/2022.....	75
Tabela 2 –	Quantitativo de Acórdãos proferidos entre 26/04/2018 e 26/04/2022, com citação da LINDB.....	76
Tabela 3 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de inspeção.....	85
Tabela 4 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de tomada de contas especial.....	87
Tabela 5 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de prestação e tomada de contas.....	90
Tabela 6 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de aposentadoria.....	92
Tabela 7 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de licitação.....	94
Tabela 8 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de denúncias e representações.....	99
Tabela 9 –	Artigos da LINDB suscitados nos processos de recursos.....	103
Tabela 10 –	Aplicação dos artigos nos 120 julgados.....	108

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Percentual de Acórdãos que citam a LINDB no período de 26/04/2018 a 26/04/2022.....	77
Gráfico 2 –	Quantitativo de Acórdãos que citam a LINDB período de 26/04/2018 a 26/04/2022, por órgão julgador.....	79
Gráfico 3 –	Quantitativo de Acórdãos proferidos de 26/04/2018 a 26/04/2022, por Conselheiro Relator.....	80
Gráfico 4 –	Quantitativo de Acórdãos proferidos de 26/04/2018 a 26/04/2022 que citam a LINDB, por Conselheiro Relator.....	80
Gráfico 5 –	Percentual de Acórdãos que citam a LINDB no período de 26/04/2018 a 26/04/2022, por Conselheiro Relator.....	81
Gráfico 6 –	Quantitativo de Acórdãos que citam a LINDB, por tipo de processo.....	82
Gráfico 7 –	Quantitativo total de Acórdãos proferidos no período e aqueles em que citaram a LINDB.....	83
Gráfico 8 –	Número de processos julgados no período definido na amostra.....	83
Gráfico 9 –	Quantidade de artigos citados da LINDB, mais invocados nos Acórdãos e Votos.....	84
Gráfico 10 –	Aplicação dos dispositivos da LINDB nos Votos.....	106
Gráfico 11 –	Objetivo de aplicação dos dispositivos da LINDB e panorama de sua aplicação.....	109

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AJUFE	Associação dos Juizes Federais do Brasil
AMPCON	Associação Nacional dos Ministério Público de Contas
ANAMATRA	Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ANPR	Associação Nacional dos Procuradores da República
ANPT	Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho
Art.	Artigo
ATRICON	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
AUDICON	Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CARF	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
CCJC	Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
CF/67	Constituição Federal de 1967
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNPGC	Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas
CONAMP	Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
CRSFN	Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DETRAN/GO	Departamento Estadual de Trânsito de Goiás
DOU	Diário Oficial da União
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOTCE/GO	Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
MPC	Ministério Público de Contas
PL	Projeto de Lei

PLS	Projeto de Lei do Senado
PPA	Plano Plurianual
RITCE/GO	Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás
SES	Secretaria de Estado da Saúde
TCE/GO	Tribunal de Contas do Estado de Goiás
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	17
1.1	Natureza da função de controle.....	17
1.1.1	Evolução do Estado e a necessidade de controlar o poder estatal.....	17
1.1.2	Relação do controle com o Estado Democrático de Direito.....	22
1.1.3	Acepções de controle.....	24
1.2	Evolução da função de controle.....	26
1.2.1	Evolução das matrizes principiológicas da Administração Pública.....	26
1.2.2	Evolução do controle externo a partir da Constituição Federal de 1988...	30
1.2.3	Da evolução da legalidade para a legitimidade.....	35
1.2.4	Evolução no padrão de atuação dos Tribunais de Contas.....	38
2	A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.....	44
2.1	Do trâmite legislativo da Lei nº 13.655/2018.....	44
2.2	Antecedente histórico à nova LINDB.....	46
2.3	A LINDB no exercício da atividade controladora.....	52
2.4	Resistência inicial das Cortes de Contas na aplicação da LINDB.....	62
3	ANÁLISE DAS DECISÕES COLEGIADAS DO TCE/GO.....	69
3.1	Breve panorama sobre o TCE/GO.....	69
3.2	Definição do universo amostral e a base de dados.....	75
3.3	Metodologia de análise dos dados.....	78
3.4	Apresentação de dados e inferências preliminares.....	79
3.5	Análise dos dados por tipologia de processo.....	85
3.5.1	Inspeção.....	85
3.5.2	Tomada de contas especial	87
3.5.3	Tomada e prestação de contas.....	89
3.5.4	Monitoramento.....	91
3.5.5	Aposentadoria.....	91
3.5.6	Licitações.....	93
3.5.7	Denúncias e representações.....	99
3.5.8	Recursos.....	102

3.6	Resultados da pesquisa.....	105
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	111
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	113
	APÊNDICE I – DETALHAMENTO DAS CONDIÇÕES DE PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO.....	126

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa **justifica-se** pela necessidade de se verificar qual o grau de adesão do Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE/GO) à matriz de justificação proposta pela Lei nº 13.655/2018 na formulação de suas decisões, de forma a legitimá-las.

Tal normativa introduziu onze artigos (arts. 20 a 30) na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-lei nº 4.657/1942), no tocante à fundamentação de decisões, envolvendo normas de Direito Público, trazendo uma dimensão operacional para reforço da segurança jurídica e melhoria da qualidade das decisões, com a delimitação de um conteúdo mínimo de justificação. Nesse ponto, parte-se da premissa de que tais preceitos influenciam, obrigatoriamente, nas atividades dos Tribunais de Contas, notadamente em razão da expressa referência à “função controladora” nos arts. 20 e 21 da LINDB.

Assim, possui como **objeto de estudo** a aplicação da Lei nº 13.655/2018 pelo TCE/GO, no exercício da sua função controladora.

Para tanto, faz-se o recorte para o TCE/GO, o qual vem aplicando a LINDB de forma difusa, ora apenas citando o dispositivo contido na lei, ora se aprofundando nos conceitos por ela apresentados. Por conseguinte, a falta de critérios mais precisos e claros para aplicar as inovações trazidas pela LINDB cria um cenário de insegurança jurídica, sobretudo em razão da ausência, nas decisões, do grau de legitimidade argumentativa que a normativa pretendeu instaurar.

Diante desse cenário, o **problema** de pesquisa consiste em responder a seguinte questão: “A matriz de fundamentação da LINDB vem sendo, efetivamente, aplicada no desenvolvimento da função de controle pelo TCE/GO?”.

Na busca de possíveis respostas à problemática suscitada, delineou-se como **objetivo geral**: analisar a real aplicação da matriz de justificação da LINDB no desenvolvimento da função institucional do TCE/GO, como mecanismo de legitimação de suas deliberações técnicas, destacando como **objetivos específicos**: analisar o estado da arte da função de controle conferida aos Tribunais de Contas, em suas diversas nuances, estudando sua evolução ao longo dos anos, tendo como marco temporal a Constituição Federal de 1988 (CF/88); analisar as alterações trazidas na LINDB, envolvendo a matriz de justificação que a normativa pretende propor; verificar de que forma a LINDB influencia na verdadeira a função de controle exercida pelos Tribunais de Contas; construir um banco de dados sobre como o TCE/GO tem aplicado a LINDB aos seus julgados; analisar as decisões colegiadas do TCE/GO, a partir da vigência da Lei nº 13.655/2018, 26/04/2018 até 26/04/2022, dentro de

um recorte temporal de quatro anos, a fim de verificar a presença e o grau de desenvolvimento argumentativo dos dispositivos normativos contidos nos arts. 20 a 30 da LINDB; e analisar se o modo de aplicação da LINDB nas decisões colegiadas do TCE/GO se revela suficiente a legitimar as manifestações da Corte de Contas.

Justifica-se a delimitação temporal no intuito de demonstrar com maior fidedignidade na forma de atuação do TCE/GO no período de vigência da norma. Além disso, ao limitar a pesquisa às decisões colegiadas busca-se trazer, em princípio, o que seja a compreensão do Tribunal como um todo, e não a percepção individual de algum Conselheiro.

A fim de atingir os objetivos propostos, a pesquisa apresenta como **hipóteses**: mesmo após as alterações efetuadas pela LINDB, em 26/04/2018, o TCE/GO não apresenta entendimento sedimentado na sua jurisprudência quanto à aplicação dessa nova matriz de justificação na formulação de suas decisões; o TCE/GO não tem apresentado desenvolvimento argumentativo na aplicação dos conceitos abertos contidos nos arts. 20 a 30 da LINDB em seus julgados; e as decisões do TCE/GO, ao se afastarem da matriz de justificação proposta pela LINDB, não tem se beneficiado do incremento de legitimidade proposto pela nova matriz legislativa.

Como **metodologia**, esta pesquisa quantitativa e qualitativa, de cunho descritivo, envolveu um estudo empírico, com a realização de uma pesquisa documental, por meio da análise de documentos, ou seja, de legislação e decisões colegiadas, bem como a realização da pesquisa bibliográfica, a fim de cruzar os dados para a interpretação, fundamentando a pesquisa.

Assim, no capítulo 1 será apresentado o estado da arte da função de controle, trazendo sua evolução ao longo dos anos e tendo como marco temporal a CF/88. Realiza-se um estudo acerca do controle externo e das atribuições dos Tribunais de Contas no Estado Pós-Moderno, de forma a demonstrar que na atualidade as ações devem pautar-se numa atuação eficiente, eficaz, proporcional, transparente, imparcial e responsável. Assim, os Tribunais de Contas, ao incrementarem suas funções, devem buscar exercer suas competências constitucionalmente definidas de forma articulada, indutora e colaborativa.

Neste contexto, demonstra-se que o conceito de legalidade, entendido como mera subsunção de fatos a normas, tem sido gradativamente ampliado pela legitimidade ou juridicidade, pautada na análise de objetivos, resultados e respeito a valores e princípios.

Após a abordagem da evolução do controle no Estado e na Administração Pública Pós-Moderna e a mudança de seu paradigma, em especial na atuação dos Tribunais de Contas, será demonstrado no capítulo 2 como o cenário jurídico-normativo foi alterado com a edição

da Lei nº 13.655/2018, introduzida ao ordenamento brasileiro com a declarada finalidade de conferir maior segurança jurídica na aplicação das normas de Direito Público.

Expõe-se como o referido diploma legal trouxe uma nova dimensão operacional no âmbito público, para reforço da segurança jurídica e melhoria da qualidade das decisões dos Tribunais de Contas, notadamente em razão da expressa referência à “função controladora” nos seus arts. 20 e 21, trazendo um conjunto de preceitos que, obrigatoriamente, influenciam nas atividades desempenhadas pelas Cortes de Contas, sobretudo com a delimitação de um conteúdo mínimo de justificação das suas decisões.

Superada a abordagem teórica, no capítulo 3 parte-se para a pesquisa empírica, que buscará mapear, quantitativa e qualitativamente, com recorte temporal de 26/04/2018 a 26/04/2022, a real aplicação da matriz de justificação da LINDB no desenvolvimento da função institucional do TCE/GO, como mecanismo de legitimação de suas deliberações técnicas.

Desta forma, constrói-se um banco de dados sobre como o TCE/GO tem aplicado a LINDB aos seus julgados, com a finalidade de diagnosticar se o modo de aplicação da normativa nas suas decisões colegiadas se revela suficiente a legitimar as manifestações da Corte de Contas.

O enquadramento do presente trabalho na linha de pesquisa “regulação, efetividade, e controle constitucional das políticas públicas” apresenta aderência com o projeto 1.2, sobre finanças e políticas públicas: análises, planejamento e controle no contexto do federalismo cooperativo, e decorre da natureza do controle exercido pelo Tribunal de Contas e da configuração de suas atribuições.

Além disso, trata-se de problema de pesquisa atual, com relevância científica e utilidade prático-profissional. Com efeito, a relevância do problema transcende a mera investigação relativa ao desempenho de competência constitucionalmente atribuída ao Tribunal de Contas para se abranger também a eficácia de direitos fundamentais. A conexão do problema com a esfera empírica, como será demonstrado, reforçará a dimensão esperada de investigação feita em mestrado profissional ao aliar a profundidade da pesquisa acadêmica voltada à resolução de questões de relevância prático-profissional.

1 O CONTROLE EXTERNO E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

1.1 Natureza da função de controle

Este capítulo tem o objetivo de demonstrar a evolução da atividade de controle, evidenciando a correlação entre o aumento da complexidade de atividades estatais com a necessidade de aperfeiçoamento, pelo órgão de controle, da fiscalização exercida. Com efeito, quanto mais complexas as funções do Estado, notadamente no que se refere às alterações nos objetivos, estratégias e meios de atuação dos entes públicos no exercício de suas funções, mais eficiente, eficaz e alinhado às boas práticas o controle externo deve se apresentar.

Trazendo uma abordagem dos antecedentes históricos de evolução do Estado e mais especificamente da Administração Pública, será demonstrado o contexto histórico de surgimento do controle e seu necessário diálogo com o Estado Democrático de Direito, a partir da CF/88. Nesse sentido, o processo evolutivo da Administração Pública produziu transformações consideráveis na atuação dos órgãos de controle, se mostrando cada vez menos legalista – assim considerada a abordagem predominantemente formal do princípio da legalidade – e mais pautado nos resultados da gestão.

1.1.1 Evolução do Estado e a necessidade de controlar o poder estatal

Os primórdios da prática de separação de poderes se deram durante a transição do Estado Absolutista para o Liberal, com o objetivo de impor limites ao poder absoluto e arbitrário da monarquia e de garantir o mínimo de direitos humanos e liberdades individuais. Apesar da singularidade de cada processo histórico e social, e, também, de cada ordenamento jurídico, um mesmo conjunto de ideias liberais influenciou de forma decisiva o ocidente e ampararia o que seria conhecido, posteriormente, como Estado de Direito.

As alterações e evoluções do controle público espelham o que é conhecido como sistema de freios e contrapesos, que advém da teoria da separação de poderes. Segundo Riccitelli¹, um tipo de organização que estabelecesse um equilíbrio entre os poderes vigentes teria sido objeto de discussão de diversos autores de obras clássicas, como Aristóteles, Bodin e Swift e Locke, porém fora a partir da obra “Espírito das Leis” de Montesquieu que a separação de poderes teria consagrado sua importância ao constitucionalismo, tendo sido,

¹ RICITELLI, Antônio. **Direito Constitucional:** teoria do Estado e da Constituição. 4. ed. Barueri, SP.: Manole, 2007, p. 46.

primeiramente, recepcionada pelos Estados liberais e, posteriormente, integrada os Estados democráticos.

Nesse sentido, Ricittelli² explica que, sugerindo a atribuição de limitadas tarefas ao Estado, “Montesquieu pretendia muito mais garantir a separação dos poderes assegurando a liberdade individual e fragilizando o poder estatal que contemplar sua eficiência, revestindo, assim, a Constituição de um efetivo caráter limitador do Estado moderno”.

A separação dos poderes noticiada por Montesquieu é um dos preceitos da doutrina moderna que divide as funções estatais entre três poderes, conhecidos como Executivo, que administra; Legislativo, que legisla; e Judiciário, que julga, os quais devem atuar colaborativamente, harmonicamente e independentemente entre si.

Segundo Montesquieu³:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente.

Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.

Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou querelas entre os particulares.

Essa separação de funções já constava na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1789⁴, ao estabelecer que sem uma separação de poderes e sem uma proteção a direitos não há Constituição.

Neste contexto, a dimensão do controle está intimamente ligada à própria configuração do então Estado Moderno. Nele, a concentração do poder e sua delimitação foram os dois eixos que conduziram à efetivação do controle político, propiciando a centralidade do poder decisório nas mãos do Estado e a necessidade de limitar este domínio⁵. Desta forma, a

² RICITELLI, Antônio. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. 4. ed. Barueri, SP.: Manole, 2007, p. 47.

³ MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Baron de la Brède et de. **O Espírito das Leis**. 2. ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 168.

⁴ ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 12 jul. 2022.

⁵ MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2002, p. 3.

partição de poderes possui ligação com a proteção aos direitos individuais, notadamente quando se enfoca sua correlação com o princípio da legalidade.

Para Mileski⁶, a função de controle do Poder Público foi estruturada no Estado Moderno, se consolidando como uma das principais características do Estado de Direito. Ao estar subordinado ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público, tornou-se imperativa a criação de condições que permitiram a fiscalização de tais preceitos, com a finalidade de se evitar abusos, refletindo fator de proteção tanto para os administrados quanto para a Administração Pública.

Acerca da evolução do Estado, Marques Neto⁷ ensina que a ocorrência de fenômenos sociais e políticos dos últimos anos culminaram numa mudança do entendimento sobre o significado e o papel estatal, que passou a se voltar para a ideia de interesse público que desempenha seu papel de forma mais transparente e eficaz, aproximando a sociedade do governo, ao superar a oposição entre o que seria Direito Público e Direito Privado. Dessa forma, abandona-se a ideia de arbitrariedade, concentração de poderes e unilateralidade, nos quais se centralizava o Estado Moderno, o que é estritamente necessário para o entendimento da nova estrutura conhecida como Estado Pós-Moderno⁸.

O Estado Pós-Moderno nasce sob a égide de incertezas políticas, administrativas, econômicas, sanitárias, ambientais, ideológicas, tecnológicas, vivenciando a globalização e a liquidez de divisas. Santos⁹ aponta que essas preocupações não se circunscrevem “às nossas fronteiras: embora seja mais marcante nos chamados países emergentes, a preocupação reproduz-se - com maior ou menor intensidade - em todas as nações do globo”. De forma dialética, as mudanças na sociedade mudam o Estado e este, por sua vez, em função dela, muda a forma de administrá-la, o que também impacta em como esses indivíduos passarão a se organizar.

Logo, o Estado Pós-Moderno está submetido às mudanças sociais, “voltado aos resultados de sua atuação”. Ao reavaliar essa sua orientação finalística, ele passa de Estado

⁶ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 170.

⁷ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2002, p. 3.

⁸ Diogo de Figueiredo Moreira Neto entende por Estado Pós-Moderno “todo o conjunto substancial de mudanças de paradigmas, na Filosofia, nas Ciências e nas Artes, que romperam com a cômoda percepção do mundo, que fora lentamente desenvolvida e cristalizada pela Modernidade, desde o Renascimento, à falta de outra designação consensual mais significativa, mas na mesma linha da diferenciação convencional em que foram batizadas as Eras Históricas anteriores” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 187).

⁹ SANTOS, Homero. **O controle da Administração Pública**. [Palestra proferida na 1ª Jornada Catarinense de Administração Pública]. São José/SC, 18 set. 1997, p. 17.

protetor de direitos para Estado garantidor de direitos; de Estado prestador de serviços, para Estado regulador; de planejador dos processos econômicos e sociais, para produtor “do estímulo institucionalizado de uma interação produtiva em todos os setores da sociedade”; de Estado dirigente para parceiro e de irresponsável (no sentido do distanciamento do cidadão), para responsável, através de mecanismos de controle, se submetendo à fiscalização e prestação de contas. Outra consequência desta transição é a indução ao diálogo institucional, equilibrando forças entre os cidadãos, os prestadores de serviços, os representantes e o próprio Estado¹⁰.

Desta forma, Moreira Neto relata que a doutrina vem arrolando alguns fatores que caracterizam essa transição, como o individualismo, o impacto das incertezas e a perda da organização social tradicional, que derivou para a complexidade, a desordem, a indeterminação e a incerteza, bem como o fenômeno atual dos contrapoderes sociais. Ademais, os reflexos na organização do Estado Pós-Moderno dessas alterações se manifestam, segundo o autor, “notadamente, em dois aspectos: na transformação de suas funções e no crescimento do policentrismo funcional, conducentes ambos, afinal, para a desmitificação juspolítica do modelo clássico de Estado nacional”¹¹.

Segundo Moreira Neto¹², o modelo Pós-Moderno reúne três principais características, sendo eles a “afirmação pela subsidiariedade do Estado em relação à sociedade”; “a alteração do modelo de intervenção estatal” e “o fomento de uma sociedade proativa”. Tais atributos demonstram um interesse latente em ter uma participação cidadã mais ativa em validar as ações da Administração Pública.

Em complemento ao autor, Medauar¹³ apresenta a designação do Estado Pós-Moderno como sendo regulador e controlador; subsidiário; propulsivo e animador; reflexivo e catalisador; incitador; mediador e negociador; cooperativo; e em rede. Com efeito, o controle surge da própria atividade de administrar¹⁴, trazendo a ideia de que nenhum ente estatal deve assumir atribuições que, de alguma forma, não possam ser controladas, seja por meio de mecanismos internos, seja através de órgãos ou instrumentos externos.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 168.

¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 167.

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 141.

¹³ MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003, p. 98-99.

¹⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5. ed., ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 911.

Krell¹⁵ parte da premissa de que o princípio da separação de poderes deve ser compreendido, no tempo atual, como uma divisão de funções especializadas, o que enfatiza a necessidade de controle, fiscalização e coordenação entre os diferentes órgãos do Estado Democrático de Direito.

Para Motta¹⁶, a teoria da separação de poderes pós-moderna fundamenta-se em controlar o poder político e não apenas em dividir funções estatais, verificando a “interferência” de um poder ao outro, como, por exemplo, a Administração Pública participar de uma produção normativa. Observa-se, também, que os Poderes Legislativo e Executivo operam de forma conjunta, sem que a separação implique incomunicabilidade.

Em relação ao disposto pela CF/88, há teorias que coadunam com a ideia de que a concepção de separação de poderes já não seria mais rígida e absoluta, vez que os órgãos do Tribunal de Contas e do Ministério Público, por exemplo, não se enquadrariam nesse ponto de vista de separação inflexível, e mesmo assim estariam subordinados às leis e não violariam a competência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para Motta¹⁷, “a criação de entes reguladores com determinado grau de independência e com competência para a edição de normas encaixa-se no terreno das transformações ocorridas no *plano interno* ao próprio Estado”, tratando-se de “distribuição de competências efetuadas no âmago do ordenamento jurídico próprio do Estado”.

Segundo Mileski¹⁸, em decorrência do processo evolutivo, ao se consolidar o Estado Social e Democrático de Direito, este adotou o formato plural, transparente e participativo. Para o autor, é plural, por constituir o equilíbrio entre as múltiplas tensões da sociedade, administrando antagonismos; é transparente por se impor no dever de dar conhecimento de todos os atos que pratica; é participativo ao distanciar-se da democracia representativa e adotar a democracia participativa.

Nesse sentido, tem-se o princípio da transparência como um dos pilares democráticos do Direito Administrativo, na medida em que permite o aperfeiçoamento do controle social, ao assegurar ao cidadão o conhecimento dos atos e, ao mesmo tempo, possibilitar sua participação ativa nas decisões públicas. A transparência agrega maior complexidade ao

¹⁵ KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – Um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, p. 45.

¹⁶ MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 33.

¹⁷ MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 39.

¹⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 39-40.

princípio da publicidade por não se contentar com a divulgação formal de atos, mas também a exigir a cognoscibilidade e o entendimento que permitirão o verdadeiro controle social.

Com efeito, para que um ato da Administração Pública se harmonize com o princípio da transparência, a publicização deste ato deve assegurar seja ele acessado de forma intuitiva e prática; deve ser informativa e de fácil entendimento e, ainda, deve conter características que demonstrem sua validade. Portanto, no Estado Pós-Moderno é fundamental que todos os entes estatais sejam controlados e fiscalizados, para evitar atos administrativos descabidos, de modo que ocorra a conservação da transparência e da publicidade, bem como a garantia dos direitos humanos e liberdades individuais.

Em suma, ao assumir uma agenda social e desempenhar um papel econômico de maior relevância, impôs-se ao Estado Pós-Moderno a instauração de uma política mais ampla de controle, que compreende a observância de gastos públicos – mas não se resume a ela. Tal raciocínio coaduna-se diretamente com ideia de democracia política, vez que esse controle estabelece uma limitação da atuação do administrador público e das prerrogativas e poderes da Administração¹⁹.

1.1.2 Relação do controle com o Estado Democrático de Direito

Com a reformulação do Estado no Brasil, e o incremento da pluralidade, transparência e participação, este foi reconhecidamente nomeado como Estado Democrático de Direito. Referido Estado se legitima pela soberania popular, articulando-se com o poder constitucional e organizando-se a partir da observância dos princípios democráticos²⁰.

O controle, neste contexto, traz legitimidade às escolhas políticas empreendidas no âmbito do Estado Democrático de Direito²¹, na medida em que, ao se demonstrar rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo, encerra o seu ciclo, atestando não só o bom uso dos recursos públicos, mas o alinhamento com os compromissos valorativos enunciados na

¹⁹ A democracia no Brasil é constitucionalmente consagrada no art. 1º da CF/88, ao estabelecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio dos representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2023).

²⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 98.

²¹ TORRES, Ricardo Lobo. Controles da Administração Pública. In: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**: obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 64.

Constituição. Representa uma prerrogativa da soberania popular, consectário imprescindível à manutenção do regime democrático²².

Ainda que possam parecer à primeira vista conceitos antagônicos, existe uma estreita relação entre democracia e controle. O regime democrático é o modelo de organização política do Estado mais apto a concretizar a vontade da maioria, não se limitando apenas à associação da origem do poder ao voto, mas também à organização e instituição de mecanismos de controle sobre o poder estatal, que em última análise, contribuem para a aderências da ação pública às escolhas formalizadas pela representação desse mesmo voto.

Constantes descompassos entre a vontade do povo e o governo acabam por gerar grave ameaça ao sistema político democrático. Assim, para que a democracia funcione de maneira adequada, ainda que presente a liberdade de informações e opiniões dos elementos formadores do sistema, deve haver o controle que, além de verificar se a realidade observada corresponde à do direito estatuído, permite reduzir eventual assimetria entre os atos praticados pelo agente público e a vontade do detentor do poder, qual seja, o povo²³.

Por essa razão, diante das divisões e limitações de poderes constitucionalmente estabelecidas, a atividade administrativa desempenhada pelo Poder Executivo na concretização dos direitos da maioria pressupõe, de forma complementar, o poder/dever de o parlamento, entendido como o representante do povo, controlar o exercício da gestão, no intuito de verificar se os objetivos previamente estabelecidos foram cumpridos.

A Administração Pública, considerada como o conjunto de estruturas que executam a função administrativa a cargo predominantemente do Executivo, não fica imune a esse cenário de incremento do controle. O crescimento do aparato estatal implica na necessidade de avaliar meios de organização de sua estrutura, refletindo sobre alternativas para o aprimoramento da máquina do Estado. A utilização de instrumentos de avaliação de desempenho institucional, de forma a incentivar a boa gestão e resultados satisfatórios, a prevenir e combater a corrupção é uma das novas exigências do controle. Assim, são colocados em prática mecanismos que tornem a fiscalização mais democrática e tragam transparência à gestão pública.

²² MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público- INPB**, Belo Horizonte, n. 45, set./out. 2007, p. 257.

²³ PORRAS GÓMEZ, Antonio Martín M. **La gobernanza multinivel del gasto público europeo**. Madrid: Estudios Constitucionales, 2015, p. 29.

Para Citadini²⁴, “facilmente podemos constatar, nos dias atuais, que não existe país democrático sem um órgão de controle com a missão de fiscalizar a boa gestão do dinheiro público”. No Estado Democrático de Direito, entendido como a organização do país com poderes limitados, eleições livres, periódicas, por sufrágio universal e voto direto e secreto, garantindo a liberdade dos indivíduos, é necessário que a atuação pública seja fiscalizada por um organismo externo à Administração Pública, dotado de garantias e autonomia.

Moreira Neto²⁵, ao aprofundar o estudo sistemático do controle da Administração Pública, o entende como um direito fundamental afeto à cidadania e cada vez mais abrangente e eficiente na ação de zeladoria, promoção, defesa e avaliação de interesses fundamentais metajurídicos protegidos. A função de controle não se trata apenas de faculdade, caracterizando-se, ao contrário, como verdadeiro poder-dever, o que se apresenta como “exigência e condição do regime democrático”, verdadeiro instrumento da cidadania²⁶. O dever de controlar não recai apenas sobre o resultado da gestão dos recursos públicos, mas também sobre a própria atuação administrativa, tanto previamente ao dispêndio quanto na sua própria execução, se convertendo em corolário natural de todo o processo democrático.

1.1.3 Acepções de controle

Etimologicamente, o termo “controle” apresenta um caráter multifário²⁷. Medauar²⁸ recorre à lição de Bergeron para identificar na expressão seis acepções diferentes na atualidade: 1ª) dominação (se associam as ideias de subordinação, centralização, monopolização); 2ª) direção (comando, gestão); 3ª) limitação (regulamentação, proibição); 4ª) vigilância ou fiscalização (supervisão, inspeção, censura); 5ª) verificação (exame, constatação); e 6ª) registro (identificação, equivalência, autenticação).

Em razão de seus numerosos significados, alguns autores utilizam o termo controle como gênero, do qual se ramificam várias espécies, definidas como sendo um verdadeiro sistema de verificação da correspondência da atividade administrativa com as normas que a disciplina.

²⁴ CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995, p. 12.

²⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 179.

²⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 08.

²⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 24.

²⁸ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25.

Medauar²⁹ utiliza-se da doutrina clássica italiana para trazer diversos conceitos do vocábulo. Para Ugo Forti³⁰, de forma genérica, significa a “averiguação da correspondência de um determinado ato ou comportamento a certas normas”. Bertie e Tumiaty³¹, também genericamente, entende que controle se constitui no “agir humano necessariamente secundário e acessório, porque destinado a rever ou reexaminar ou confrontar uma atividade de caráter primário ou principal”. Para Bergeron³², consiste na “conformidade de uma coisa em relação a outra”. Já para Giannini³³, significa a “verificação da regularidade de função própria ou alheia”.

Para Pires e Nogueira³⁴, contudo, o termo controle advém da etimologia francesa, agregando sentido de verificação, como foi aceito no Brasil; controlar a Administração Pública é exercer esse papel de vigilância, orientação e correção. Também há o caráter de conferência, “inerente à semântica do termo que, em sua acepção técnico jurídica, corresponde à verificação de adequabilidade da atuação administrativa com as matrizes estruturadas pelos princípios e regras estabelecidas por um determinado sistema jurídico”.

Fernandes³⁵, por sua vez, entende o controle como uma função “cuja essência está na verificação, trazendo subjacente uma análise comparativa de conteúdo axiológico, como consecutórios que lhe são inerentes”. Para o autor, tal atividade representa um vetor do processo decisório, em que se busca o redirecionamento das ações programadas, de forma a obter o seu aperfeiçoamento.

Fato é que a maioria dos administrativistas aliam o conceito de controle à conformidade com certos parâmetros normativos, o qual impõe-se como dever irresistível para assegurar legitimidade ao exercício das funções do Estado³⁶.

²⁹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25-26.

³⁰ FORTI *apud* MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25.

³¹ BERTI; TUMIATI *apud* MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25.

³² BERGERON *apud* MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25.

³³ GIANNINI *apud* MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 26.

³⁴ PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 45, 2004, p. 251. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296> Acesso em: 28 jul. 2022.

³⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil: jurisdição e competência**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 34.

³⁶ FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 82.

Para os fins do presente trabalho, importa o conceito de controle no sentido de vigilância ou fiscalização, consistente em uma atividade de observação, verificação e auditoria, visando à constatação quanto ao alinhamento de processos, condutas e atividades a um modelo previamente estabelecido e de observância compulsória, trazendo a ideia de supervisão e inspeção³⁷. Estas atividades deverão ser desenvolvidas nos quadros do ordenamento jurídico, a partir do desenho constitucional de competências.

O controle busca impedir a ocorrência de abusos por parte do administrador público, exigindo que este paute suas ações visando o atingimento do interesse coletivo, mediante uma fiscalização orientadora, corretiva e, em último caso, punitiva.

Desta forma, se constitui em uma atividade complementar à da administração ativa, na medida em que tem por finalidade fiscalizar, avaliar, detectar falhas e responsabilizar o administrador público. Não tem por objetivo fazer as vezes deste, exercendo uma atividade substitutiva da decisão pública. Nas palavras de Mileski³⁸, “controle que substitui a Administração pratica abuso de poder, com desvio de finalidade na sua atuação”.

Nesse mesmo sentido, Ferraz³⁹ conclui que “essa usurpação constitui a dualidade de direção, em seu aspecto mais lamentável: de um lado, o controle irresponsável, munido, entretanto, do poder de obstrução, às vezes em limites amplos; de outro, o serviço executivo que não dispõe senão de fracos meios de defesa contra um controle hostil”.

1.2 Evolução da função de controle

1.2.1 Evolução das matrizes principiológicas da Administração Pública

A concepção pós-moderna da Administração Pública favorece a doutrina da administração de resultado, objetiva e voltada para finalidades concretas, ou, como destaca Moreira Neto⁴⁰, detentora do “dever funcional de proporcionar resultados concretos e efetivamente materializados, com uma boa e justa atribuição de bens às pessoas”. Para o mesmo autor, a Constituição de 1988 afirma e aplica tal doutrina no país.

³⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 23.

³⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 173.

³⁹ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 75.

⁴⁰ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas**. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 178.

A partir da década de 1990, percebem-se os avanços de uma reforma administrativa que, ao contrário do passado, deixa de centrar nos “aspectos organizativos do agir estatal” e passa a focar no “agir estatal em função de resultados”. A inspiração teria sido a Lei italiana n° 241/90, cuja acepção de Administração Pública, baseada na eficiência, economicidade e publicidade, fundava-se no cidadão, de modo que suas ações devessem estar a seu serviço. Assim, aos poucos, a administração foi substituindo as características imperativas por modelos de participação da sociedade⁴¹.

A juridicidade da ação administrativa se constitui, desta forma “à medida em que concede aos sujeitos de direitos a oportunidade de participar dos processos de criação e aplicação das normas a que serão submetidos, o que pressupõe uma compreensão procedimentalista do atual paradigma de Estado Democrático”⁴². Tendo em vista o sistema representativo da democracia brasileira, permite-se, ainda, por meio de atos administrativos, legislativos e judiciários, o controle popular sobre a atuação estatal.

Na Administração Pública Pós-Moderna, portanto, têm-se Estado e sociedade relacionando-se associativamente. Os instrumentos de controle, tal como o Direito, agem prospectivamente, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável sem riscos a ambos. No entanto, para efetividade desse processo, “é necessária ainda, da parte dos agentes responsáveis pelas ações de controle, sincera disposição de contribuir para que os recursos confiados à Administração Pública tenham, de fato, o melhor proveito para a sociedade”⁴³.

A função administrativa é exercitada, no ordenamento brasileiro, por todos os poderes e por outros órgãos não necessariamente ligados a algum deles. Partindo da concepção teórica do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, é possível investigar o enquadramento dos modelos de Administração na experiência brasileira em três grandes momentos: patrimonialista, burocrática e gerencial. Posteriormente, a concepção teórica de governança trouxe ainda mais complexidade na forma de atuação estatal.

Primordialmente, o modelo patrimonialista foi um legado de Portugal durante o período colonial, e esteve presente no Brasil até o ano de 1930, sendo definido pela vontade soberana do governante, refletindo o Estado Absolutista e o coronelismo.

⁴¹ FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999, p. 179.

⁴² PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 45, 2004, p. 271. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296> Acesso em: 28 jul. 2022.

⁴³ SANTOS, Homero. **O controle da Administração Pública**. [Palestra proferida na 1ª Jornada Catarinense de Administração Pública]. São José/SC, 18 set. 1997, p. 25.

Com seu ápice no governo de Getúlio Vargas, na segunda metade dos anos de 1930, e, tendo o intuito de colocar um fim na corrupção e nepotismo que eram bastante presentes no patrimonialismo, surgiu a Administração Burocrática. Assim, ao se materializar com o fim da política do “café com leite”, tal modelo estimulou a separação entre Estado e mercado, notadamente com a profissionalização da gestão pública e organização das carreiras, dando ênfase ao formalismo e à impessoalidade.

Com efeito, o modelo burocrático pressupõe o rigor no formalismo, vez que o acerto da decisão decorre pura e simplesmente de seu enquadramento a padrões previamente estabelecidos pela normatividade em geral, sendo tal aderência suficiente a legitimar o resultado. Desta forma, demonstra fragilidade, haja vista que nem toda adesão ao modelo formal garante o resultado ideal no que toca à qualidade do serviço público, ou seja, o ato pode estar formalmente correto e aplicado e, mesmo assim, gerar um resultado não almejado.

No ano de 1967, durante o Regime Militar, ocorreu a primeira tentativa de inserção do modelo gerencial, através do Decreto-lei nº 200/1967, que possibilitou condições favoráveis às empresas estatais para que pudessem competir com as do setor privado.

No governo do Fernando Henrique Cardoso, a Administração Pública Gerencial ganhou força. Em 1995, Luiz Carlos Bresser Pereira implantou a Reforma Gerencial, baseado na gestão neoliberal do governo de Margareth Thatcher e no livro “Reinventando o Governo”, de Osbome e Gaebler. Frisa-se que o modelo Gerencial apresentou um novo olhar, notadamente com a inserção do princípio da eficiência no art. 37 da CF/88. Assim sendo, o Estado tornou-se mais moderno e passou a buscar cumulativamente a qualidade e a eficiência⁴⁴, aproximando a Administração Pública da iniciativa privada, com foco também na competitividade e alcance de resultados⁴⁵.

A Administração Pública Gerencial, portanto, volta-se para três pilares: a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros para atingimento dos objetivos; e o controle ou cobrança dos resultados *a posteriori*⁴⁶. Nela, “os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos

⁴⁴ SOUZA, Vanessa Gonçalves Ribeiro. **A evolução da administração pública brasileira: reforma gerencial, a nova gestão pública.** 2019. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade de Brasília, Anápolis - GO, 2019.

⁴⁵ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

⁴⁶ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 22.

estão sob controle e são seguros, como quer a Administração Pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas”⁴⁷.

Com a evolução da gestão pública e a necessidade de o aparelho estatal ser suficiente para alcançar resultados satisfatórios, buscou-se uma maior articulação do Estado com outros organismos sociais e internacionais de forma a consolidar uma dimensão participativa da sociedade. Neste contexto, na governança, o Estado migra do papel de simples executor para o de indutor ou direcionador, por meio da coordenação de diversos atores⁴⁸.

A complexidade das relações sociais e a necessidade de prestação de serviços com eficiência e qualidade, aliadas à insuficiência de recursos financeiros, humanos e de estrutura incentivou o Estado a implementar a delegação de tarefas⁴⁹. Nesta conjuntura, pautada pela cooperação, a governança traz como princípios básicos a legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*.

Para Mileski⁵⁰, esse novo modelo de administração trouxe a necessidade de se desenvolver uma nova atividade fiscalizadora, com mecanismos de controle que pudessem acompanhar a evolução do Estado e da Administração Pública. Assim, a modernização de procedimentos, contendo a compreensão adequada das novas situações controladas, demonstram atributos de uma fiscalização que deve ser eficiente, proba e transparente.

Para que a atuação da Administração Pública seja compreendida como plenamente democrática, apenas agir dentro do limite das leis estatais não é suficiente, pois também é imprescindível que o agente seja legalmente qualificado para tal ato no exercício do desempenho de suas funções, e que imprescindivelmente produza um resultado que atenda o interesse da maioria⁵¹.

Portanto, a Administração Pública segue a evolução do Estado. Desta forma, a instituição de mecanismos de controle foi primordial durante o contexto de centralidade de poder decisório, quando a outorga de poder ao Estado necessitava de legitimação e, ao mesmo tempo, de implementação de regras/princípios limitadores no intuito de coibir o risco ao exercício arbitrário do poder político.

⁴⁷ BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995, p. 23.

⁴⁸ FALCÃO, Humberto Martins; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, 2014.

⁴⁹ VALLE, Vanice Regina Lírio; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019, p. 05.

⁵⁰ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 214.

⁵¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 146.

1.2.2 Evolução do controle externo a partir da Constituição Federal de 1988

As constituições brasileiras demonstram que o controle administrativo sofreu diversas modificações ao longo do tempo. Ao presente trabalho importa trazer as inovações que a CF/88 trouxe ao controle externo, fazendo uma comparação, relativamente aos Tribunais de Contas, com o que era previsto na Constituição Federal de 1967 (CF/67).

Vale destacar que, historicamente, a CF/88 se originou no processo de transição do regime militar para o democrático, não sendo advinda de movimentos revolucionários. Desta forma, ao ser extraída de comissões temáticas, teve como recurso principal a arquitetura de negociações entre diversos atores e interesses para aprovação do seu texto final.

Vianna⁵², ao trazer o contexto histórico de surgimento da CF/88, ensina que “instalada a Constituinte, o cenário da transição se transfere para o seu interior, sempre sob o registro da negociação, importando limites, como exemplarmente na questão agrária, para inovações de alcance social”. Para o autor, “parece plausível que os constituintes [...] tenham buscado uma estratégia nova, ancorada com firmeza em uma ampla e compreensiva declaração dos direitos fundamentais”.

Dadas as limitações enfrentadas pelo Brasil socialmente desigual e naturalmente desarticulado⁵³, optou-se por desenvolver uma Constituição programática, voltada para o futuro, notadamente com a definição dos objetivos a serem perquiridos pela República, quais sejam: construir uma sociedade justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º).

Outrossim, a CF/88, ao estabelecer a eficácia imediata dos direitos fundamentais (art. 5, § 1º) materializa a liberdade positiva de exercer direitos e de reivindicar omissões dos poderes públicos, com objetivo de impedir a liberdade negativa⁵⁴, exercendo o controle o papel de disciplinar, organizar e limitar o poder, bem como garantir a eficácia e eficiência à ação administrativa.

⁵² VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben Jorge; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, p. 92.

⁵³ VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben Jorge; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, p. 98-99.

⁵⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Sobre a forma como o controle financeiro externo foi traçado na CF/88, Willeman⁵⁵ traz estudo acerca das propostas e dos debates ocorridos na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) a respeito do controle das finanças públicas por Instituições Superiores de Controle – ISCs, de modo a demonstrar o pensamento formado em torno do desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. Para a autora, embora se assinala corretamente os avanços no campo da função controle, “o olhar em retrospectiva dos trabalhos realizados na ANC 1987-1988 revela que o resultado foi, em certa medida, até tímido, especialmente se comparado com certas fórmulas mais inovadoras que chegaram a ser pensadas durante o processo”.

No tocante ao controle externo, vale ressaltar que a CF/67 trouxe relevantes inovações, dispondo na sessão destinada à Fiscalização Financeira e Orçamentária, ser de competência do Congresso Nacional o exercício deste, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), nos termos do parágrafo 1º do seu art. 40. Estabeleceu, ainda, critérios para a sustação de atos e contratos administrativos e consagrou a necessidade de sua apreciação quanto a legalidade de determinados atos.

Contudo, ainda previa uma forma de controle muito limitada, estabelecendo apenas mecanismos repressivos de fiscalização, abolindo os controles prévio e concomitante de atos geradores de despesas, o que, sem dúvidas, gerava ausência de resultado prático na atuação⁵⁶. Tal inefetividade também foi observada na adoção do “decurso de prazo” para a sistemática de fiscalização de contratos administrativos⁵⁷.

Segundo Willeman⁵⁸, a previsão de mecanismos de controle da CF/67 era apenas formal, visto que na prática, em razão da ditadura militar, constantes atos institucionais eram editados de forma a suspender as garantias pertinentes ao exercício dos Poderes. Segundo a autora, “na prática, o TCU e os demais Tribunais de Contas encontravam-se limitados e

⁵⁵ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

⁵⁶ O controle *a posteriori* foi previsto no art. 72, §5º, da CF/67: “O Tribunal, de ofício ou mediante provocação do Ministério Público ou das auditorias financeiras e orçamentárias e demais órgãos auxiliares, se verificar a ilegalidade de qualquer despesa, inclusive as decorrentes de contratos, deverá: a) assinar prazo razoável para que o órgão da administração pública adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei; b) sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, exceto em relação a contrato; c) solicitar ao Congresso Nacional, em caso de contrato, que determine a medida prevista na alínea anterior ou outras necessárias ao resguardo dos objetivos legais”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 01 ago. 2023).

⁵⁷ O §6º do art. 72, da CF/67 estabelece: “O Congresso Nacional deliberará sobre a solicitação de que cogita a alínea c do parágrafo anterior, no prazo de trinta dias, findo o qual, sem pronunciamento do Poder Legislativo, será considerada insubsistente a impugnação”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 01 ago. 2023).

⁵⁸ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 152.

apenas eram mantidos no contexto da ordem jurídica de modo a simular, com sua existência legal, traços de democracia”.

Diferentemente da CF/67, a matriz do controle externo financeiro estabelecido na CF/88 mostra uma preocupação em transcender a apreciação da legalidade formal da gestão pública, abrangendo também o controle de legitimidade e economicidade⁵⁹, “na busca pela coerência das decisões sobre políticas públicas, supondo uma conciliação entre as exigências relativas ao dever de boa administração e os imperativos democráticos”⁶⁰. Tal ampliação da noção de controle se verifica tanto na atuação dos Tribunais de Contas quanto de outras estruturas de Estado.

A CF/88, ao ampliar as competências dos Tribunais de Contas, evidencia a atenção especial dada às Cortes de Contas, destacando a “importância de sua presença institucional em matéria de controle”⁶¹, representando hoje “bastiões dos direitos fundamentais de da democracia”⁶². Além de ser formalmente órgão de matriz constitucional, a CF/88 permitiu que os Tribunais de Contas ostentassem materialmente a condição de órgão constitucional⁶³.

Segundo Bonifácio e Motta⁶⁴, os Tribunais de Contas receberam tratamento privilegiado na Constituição da República pois, além da relevante atribuição de coadjuvar o controle externo exercido pelo Poder Legislativo, possuem competências constitucionais próprias e autônomas, sem qualquer interferência ou participação do parlamento. O desenho jurídico-institucional do TCU, realizado nos arts. 71 e seguintes da CF/88, é modelo de reprodução obrigatória para os Tribunais dos demais entes da federação, nos termos do art. 75 da Lei Maior. Desta forma, a referência genérica a “Tribunal de Contas” significa menção ao sistema jurídico-constitucional aplicável, indistintamente, a todas as Cortes de Contas.

⁵⁹ O art. 70 da CF/88 estabelece: “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2023).

⁶⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 293.

⁶¹ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 124.

⁶² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. O novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 33.

⁶³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. O novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 45-47.

⁶⁴ BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

Para Vianna⁶⁵, ainda que não tenham raízes no Poder Judiciário, o poderes-deveres atribuídos aos Tribunais de Contas na CF/88 apresentam nítidas semelhanças. O autor, neste sentido, chama atenção para a observação das competências para julgamento de contas (art. 71, II), da aplicação de sanções (art. 71, VIII), da determinação da adoção de medidas para a correta aplicação (art. 71, IX) e da sustentação do ato impugnado (art. 71, X). E explica que se trata de “decisões com eficácias condenatória e mandamental — ou mesmo executiva, no caso da sustação. Não seria demais citar, também, o poder geral de cautela, típico do Poder Judiciário, mas reconhecido pacificamente pelo Supremo Tribunal Federal ao Tribunal de Contas”.

Outrossim, inovou a CF/88 ao instituir um sistema de controle externo financeiro de abrangência nacional, ao estabelecer um arcabouço normativo sobre a fiscalização financeira que se estende a Estados, Municípios e Distrito Federal. Tal simetria vem consagrada no art. 75 da CF/88, ao definir o TCU como padrão para os órgãos congêneres estaduais e municipais.

A diretriz nacional estabelecida pela CF/88, em que pese deixe quase nenhum espaço para o constituinte estadual inovar em matéria de fiscalização financeira estatal⁶⁶, mostra a preocupação do legislador em garantir o cumprimento, por todos os entes federativos, dos princípios democrático e republicano, contribuindo para o aperfeiçoamento da *accountability* das finanças públicas, já que a ausência de uniformidade dos órgãos de controle seria, por certo, fator de insegurança jurídica e de enfraquecimento da instituição.

Avança a CF/88, ainda, ao estabelecer no art. 73, § 1^o⁶⁷, pré-qualificações a serem observadas para o provimento dos cargos de ministros e conselheiros dos Tribunais de Contas da União e estaduais, respectivamente. Tal exigência representa um “mecanismo de proteção,

⁶⁵ VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. In: OLIVEN, Ruben Jorge; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008, p. 100.

⁶⁶ Os Estados detêm competência para editar normas atinentes à composição e aos critérios de indicação dos conselheiros dos Tribunais de Conta estaduais, sendo definido pela CF/88 apenas a sua composição por sete conselheiros (art. 75).

⁶⁷ Estabelece o art. 96, §1^o da CF/88: “Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I – mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II – idoneidade moral e reputação ilibada; III – notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV – mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2023).

agindo como um filtro e, simultaneamente, uma forma de introduzir ética profissional ao corpo da auditoria”⁶⁸.

Não obstante a preocupação do constituinte em instituir um viés profissionalizado ao corpo decisório das Cortes de Contas, primando pelo rigor na seleção de seus membros, com a reserva de vagas à integrantes das carreiras técnicas, a adoção de conceitos jurídicos indeterminados na estipulação dos requisitos acabou por gerar resistência por parte das instituições, com nomeação de membros sem a devida *expertise* para o exercício do cargo⁶⁹.

Fato é que a mudança do desenho institucional dos Tribunais de Contas inovada pela CF/88 trouxe uma atuação mais técnica, pautada por vetores multidisciplinares, o que, por consequência, fez com que as Cortes de Contas investissem na instituição de carreiras que também abarcassem diversas áreas do conhecimento, trazendo, assim, maior tecnicidade ao controle.

Aprimorou a CF/88, também, na forma de indicação dos componentes dos Tribunais de Contas, que, na vigência da CF/67 eram apontados tão somente pelo Poder Executivo e, após a aprovação do Poder Legislativo, também por ele eram nomeados. Na atual conjuntura, um terço dos ministros são escolhidos pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; os outros dois terços são escolhidos pelo Congresso Nacional.

Outrossim, a CF/88, ainda que forma tímida, reforçou o *status* constitucional do Ministério Público de Contas (MPC), ao estabelecer, no capítulo relativo ao Ministério Público, artigo expresso no sentido de que se aplicam a ambos os mesmos direitos, vedações e forma de investidura (art. 130). Vale ressaltar que tal proposição não foi objeto de debate durante os trabalhos constituintes, razão pela qual sua “redação lacunosa permite tão somente concluir pela existência de um Ministério Público junto às Cortes de Contas, sem que se possa daí inferir seu conteúdo orgânico-institucional”⁷⁰.

Em conclusão, os Tribunais de Contas, ao terem sua independência e autonomia resguardados pela CF/88, passam a ser uma instituição que detém um conhecimento do que

⁶⁸ SPECK, Bruno Wilhelm. Auditing Institutions. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, 2023, p. 133.

⁶⁹ Atualmente, tramitam no Congresso Nacional Propostas de Emenda à Constituição – PECs que tendem a tornar expresso o preenchimento a determinados requisitos técnicos para o provimento da vaga de ministros e conselheiros, a exemplo das PECs nº 07/2014, 143/2012, 447/2014, 303/2013 e 262/2008, que trazem exigência de aprovação prévia em concurso público.

⁷⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 240.

acontece na Administração Pública como um todo, com *expertise* necessária para fiscalizar todos os atos que envolvem o dispêndio de recursos públicos. A partir de uma perspectiva histórica, têm uma visão setorial de cada estrutura da administração, vocacionada ao presente, pretérito e com visão prospectiva, já que estão imunes, em tese, a influências externas e interesses político-partidários.

1.2.3 Da evolução da legalidade para a legitimidade.

Conforme demonstrado, o arcabouço normativo trazido pela CF/88 trouxe condições para assegurar maior eficácia ao controle externo, conferindo prerrogativas importantes a essa atividade. Contudo, ainda que constitucionalmente definidos, a realidade nos mostra que hoje a grande parte dos mecanismos de controle existentes são ainda excessivamente formais e custosos, o que acaba por engessar a máquina administrativa, constituindo em entrave para o bom funcionamento da Administração. Assim, o entendimento do controle como mera conformidade às regras passou a não mais ser suficiente para atender ao interesse público.

Ressalta-se que o controle baseado puramente na legalidade, como o próprio nome diz, tem por única finalidade verificar a subsunção do fato (atividade administrativa) à norma (legislação aplicável). Furtado⁷¹, ao tecer estudo sobre o princípio, ensina que toda atividade administrativa está sujeita à lei e, em consequência, ao controle de legalidade.

Ainda que o controle da legalidade seja imprescindível para reconhecimento de nulidade dos atos que venham a contrariar o ordenamento jurídico positivo, tal controle passou a não mais ser suficiente para garantir a adequada destinação dos recursos públicos, já que uma fiscalização eficiente constitui pressuposto para a boa administração.

Isso porque o Estado Pós-Moderno não mais é capaz de cancelar a totalidade de normas jurídicas a serem aplicadas por seus órgãos judicantes, sendo necessário o acréscimo de valor ao velho conceito de legalidade. Valle e Santos⁷², ao tratarem da constante necessidade de mudança na sociedade e, conseqüentemente, no Direito, entendem que o Direito Administrativo tem passado por profundas mutações, devido à reconfiguração do Estado. E explica que “as sociedades complexas e plurais lutam permanentemente com visões distintas do que se almeja do Estado”. Por isso, “investir em governança e *compliance* mesmo

⁷¹ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1.061.

⁷² VALLE, Vanice Regina Lírio; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019, p. 5.

no âmbito da Administração Direta pode traduzir um caminho de incremento à vocalização de interesses e de visibilidade no processo de formação das escolhas públicas”.

Esse esforço investigativo, segundo os autores, “se emancipa da coerção ao desvio, para aprofundar um modelo de prática institucional harmônico com o cenário em que se movimenta a Administração Pública no século XXI”⁷³.

Da migração da Administração burocrática e gerencial para a governança e, em substituição ao princípio da legalidade estrita, o princípio da legitimidade ou juridicidade⁷⁴ passou a ser a concepção moderna jusadministrativista do “Direito por princípios”⁷⁵. Neste contexto, o paradigma da legitimidade caracteriza-se como a qualidade do resultado da aplicação da lei, devidamente complementada pela alocação de valores e da racionalidade⁷⁶. O controle de legitimidade vai muito além da simples verificação das formalidades legais e dos requisitos materiais dos atos de gestão, envolvendo os valores e crenças de uma determinada sociedade em determinado momento⁷⁷.

Para se adequar ao novo cenário de mudanças do Estado, da Administração e do próprio Direito Administrativo, o controle necessita se manter relevante, eficiente e eficaz. Para isso, o controle de gestão ou de eficiência ganha espaço, se contrapondo ao modelo tradicional de dualidade entre análise de legalidade e de mérito, porque limitados a atos isolados e, portanto, pouco profundos e com resultados demorados⁷⁸. Segundo Freitas⁷⁹, se concretiza mediante uma atuação eficiente, eficaz, proporcional, transparente, imparcial e responsável.

Para Moreira Neto⁸⁰, “não basta apenas o cumprimento de formalidades legais na prática de atos, sendo necessário satisfazer finalidades sociais constitucionalmente cometidas

⁷³ VALLE, Vanice Regina Lírio; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019, p. 5.

⁷⁴ Alguns autores utilizam o termo juridicidade (Eduardo Soto Kloss, Cármen Lúcia Antes Rocha, Paulo Otero e Germana Moraes), legitimidade (Diogo de Figueiredo Moreira Neto) ou constitucionalidade (Juarez Freitas e João Batista Gomes Moreira), sendo considerados todos como a submissão da Administração ao Direito e não mais à lei formal.

⁷⁵ MORAES, Germana. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999, p. 19.

⁷⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 207.

⁷⁷ LIMA, Luiz Henrique. *Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 29.

⁷⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 49.

⁷⁹ FREITAS, Juarez. *Discrecionabilidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 22.

⁸⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O Direito Administrativo no Século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 203.

ao Estado”⁸¹. Desta forma, para o autor, “tudo indica que esse novo Direito Administrativo, que surge enriquecido e expandido, não é mais o do Estado de Direito, em que lhe bastava a legalidade e a eficácia, e reinava soberano o princípio da supremacia do interesse público”⁸².

As ações legítimas não são mais aquelas que se limitam a cumprir o comando da regra geral e abstrata descrita nos normativos, mas sim aquelas que cumprem os objetivos, medindo os resultados e levando em consideração o atendimento e respeito a valores, princípios e códigos éticos de atuação dos organismos públicos e seus agentes. Esse é o Direito Administrativo do Estado Democrático de Direito, em que, “além da legalidade, se demanda legitimidade, além da eficácia se exige eficiência e nele se afirma indisputável, sobre quaisquer outras prelações, o princípio da supremacia da ordem jurídica”⁸³. A legitimidade é tratada, portanto, como um “controle finalístico e na macroescala do agir administrativo, e não mais na microescala de ato por ato”⁸⁴.

Neste contexto, o Estado passa a contemplar o controle de conteúdo, de modo que o enfoque de “submissão à lei” se amplia para a “submissão ao Direito”⁸⁵, notadamente com a adoção da Constituição como fundamento direto e imediato de todo ato ou ação administrativa, vez que a legalidade administrativa se mostra contingente, precária e eivada de interesses contraditórios⁸⁶.

Para Otero⁸⁷, se as regras conferem pontos de certeza e segurança jurídica, os princípios emprestam uma função normogênica ao sistema, servindo de fundamento às regras e de elemento aglutinador e unificador de todo sistema constitucional.

Nestes termos, Ferraz⁸⁸ relata que, no âmbito do Direito Administrativo, “o princípio da legalidade começa a ganhar colorido”, explicando que “o ordenamento jurídico-administrativo passa a angariar manifestações exógenas traduzidas em princípios, tais como

⁸¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 204.

⁸² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun. 2000, p. 179-182.

⁸³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun. 2000, p. 179-182.

⁸⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 56-63, 2007.

⁸⁵ MOTTA, Fabrício. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 197-229.

⁸⁶ OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003, p. 161.

⁸⁷ OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003, p. 166.

⁸⁸ FERRAZ, Luciano. Modernização da Administração e Auditorias de Gestão. In: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coord.). **Direito público moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 159.

moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, eficácia, amalgamando substância e brilho, num verdadeiro arco-íris normativo”.

Schneider e Doner⁸⁹ ressaltam que a criação de novos mecanismos de controle torna-se necessária por duas razões: deficiência do processo eleitoral como mecanismo de responsabilização dos governantes e o papel fundamental que os instrumentos de fiscalização e controle democrático desempenham na qualidade da gestão pública.

Neste ponto, para além dos limites do Direito, o conceito de *accountability* na sua acepção horizontal⁹⁰ ganha relevância, ultrapassando a simples checagem de dados para abranger o controle e eventual punição a irregularidades por órgãos públicos incumbidos de coibir a má-gestão e tutelar interesses jurídicos, gerando a exigência de prestação de contas por parte de todo agente público integrante de sua administração.

A mais atual exigência de controle sobre os atos da Administração Pública, segundo Mineski, é a transparência, em especial a fiscal. Segundo o autor, tal imposição se justifica sendo um “fator relevante para o estabelecimento de uma boa governança, na medida em que possibilita um conhecimento público dos elementos idealizadores da política fiscal e de seus resultados”, concedendo “uma participação popular que amplia o controle sobre os governos no pertinente a elaboração e a execução dessa política fiscal”⁹¹.

1.2.4 Evolução no padrão de atuação dos Tribunais de Contas

Segundo Mileski⁹², “o Tribunal de Contas é o olho do povo, na medida em que verifica se há o regular e legal emprego dos dinheiros públicos, e se sua aplicação está direcionada ao interesse coletivo”. Como órgãos constitucionais subordinantes, essenciais e garantidores dos valores político-constitucionais do Estado Democrático de Direito⁹³, se

⁸⁹ SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard F. The new institutional economics, business associations, and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 20, n. 3, p. 39-62, jul./set. 2000.

⁹⁰ A *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes por meio do voto em representantes, plebiscitos e conselhos; e *accountability* horizontal, entendida como a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos Tribunais de Contas brasileiros.

⁹¹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 186.

⁹² MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. rev., atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 257.

⁹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, dez. 2005; jan./fev. 2006, p. 20-21.

direcionam à preservação e ao equilíbrio das instituições democráticas⁹⁴, assegurando os primados da República e da igualdade entre os cidadãos. O controle externo exercido de forma independente pelas Cortes de Contas representa um dos componentes primordiais que atuam como base da democracia, pautado na atuação a favor da sociedade e em prol da soberania popular, restando-se imprescindível à fiscalização das contas públicas⁹⁵.

Doutrinariamente, Di Pietro⁹⁶ divide as funções dos Tribunais de Contas em fiscalizadora (art. 71, incisos III, IV e VI da CF/88), julgadora (art. 71, inciso II da CF/88), consultiva (art. 71, incisos I, VII e XI da CF/88), sancionadora e corretiva (art. 71, incisos VIII, IX e X, §§2º e 3º da CF/88) e de ouvidoria. A estas podem ser somadas, ainda, as funções normativa, pedagógica e reintegradora.

Willeman⁹⁷ formula uma divisão binária de competência dos Tribunais de Contas, a dividindo entre competências coadjuvantes, que são de apoio ou de suporte ao controle parlamentar, e as competências autônomas, exercidas sem a participação do Poder Legislativo. Como suporte ao controle parlamentar destaca-se a emissão de parecer prévio quanto às contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo (contas de governo), as quais devem servir de subsídio para julgamento pelo parlamento (art. 71, inciso I)⁹⁸. Também se insere nesta competência auxiliar o dever de prestar informações ao Poder Legislativo sobre fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas (art. 71, inciso VII). Para Sundfeld⁹⁹, não se discute a importância do Tribunal de Contas no controle dos gastos públicos e no equilíbrio de forças entre os Poderes integrantes do Estado brasileiro.

O Tribunal de Contas, segundo o autor, é dotado de prerrogativas especiais, atuando como auxiliar do Legislativo na função de controle externo da administração, contemplando funções autônomas de controle, pelas quais o Tribunal de Contas exerce “competências de

⁹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 807.

⁹⁵ MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público- INPB**, Belo Horizonte, n. 45, set./out. 2007, p. 257.

⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

⁹⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 253.

⁹⁸ No âmbito municipal, o parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º da CF/88). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2023).

⁹⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, ano 2011, n. 257, maio/ago. 2011.

caráter interventivo em relação à atuação das entidades administrativas e de particulares quanto a recursos públicos”¹⁰⁰.

Nesse ponto, a competência para realização de auditorias operacionais representa grande evolução do controle externo, seguindo a linha das diretrizes traçadas pelo Estado Pós-Moderno, mais dialógico e menos repressivo. Desta forma, ao avaliar o desempenho dos órgãos, entidades jurisdicionadas, bem como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais quanto aos aspectos que vão muito além da simples legalidade, abrangendo a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade dos atos praticados¹⁰¹, os Tribunais de Contas contribuem para garantir a regular gestão de recursos públicos e sua efetiva aplicação em benefício da coletividade.

Ao garantir as relações de *accountability*, as auditorias operacionais visam trazer a compreensão de como os recursos governamentais estão sendo empregados; se os gastos governamentais estão em conformidade com a legislação pátria; se os objetivos e efeitos dos programas e projetos governamentais estão sendo alcançados; se a efetividade e a economicidade dos programas governamentais e projetos estão sendo atingidas.

Com efeito, as auditorias operacionais simbolizam, por excelência, o instrumento que opera a função interventiva incidental das Cortes de Contas¹⁰². Para Sundfeld¹⁰³, não obstante a limitação constitucional dada aos Tribunais de Contas quanto à emissão de atos de comando apenas no exercício de sua competência interventiva direta, ou seja, quando restrita ao campo sob sua jurisdição (fiscalização financeira, orçamentária, contábil e patrimonial), fato é que as auditorias operacionais permitem às Cortes de Contas impactar politicamente nas decisões públicas, seja através da emissão de recomendações, opiniões e até mesmo de representações perante órgãos competentes, constituindo modernamente o mais importante eixo da ampliação de seu papel.

¹⁰⁰ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, ano 2011, n. 257, maio/ago. 2011.

¹⁰¹ De acordo com a definição adotada pelo TCU e pautada nas Diretrizes da Intosai (ISSAI 3100): i) o princípio da economicidade significa minimizar os custos dos recursos. Os recursos utilizados devem estar disponíveis tempestivamente, em quantidade suficiente, na qualidade apropriada e com o melhor preço; ii) o princípio da eficiência significa obter o máximo dos recursos disponíveis. Diz respeito à relação entre os recursos empregados e os produtos entregues em termos de quantidade, qualidade e tempestividade; iii) o princípio da efetividade diz respeito a atingir os objetivos estabelecidos e alcançar os resultados pretendidos. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): princípios fundamentais de auditoria (nível 4)**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normasinternacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> Acesso em: 31 jan. 2022).

¹⁰² SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018.

¹⁰³ SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018.

No que tange às políticas públicas, alarma-se para o fato corriqueiro de ter-se ainda um controle do Estado baseado ou em “aspectos estritamente legalistas da atuação estatal” ou “reduzida à aspectos orçamentários”, sensivelmente agravado pelo fato de os Tribunais de Contas não serem, na prática, órgãos imunes “às pressões políticas resultantes de interesses intrínsecos ao desenvolvimento de políticas públicas”, o que exige deles maior vigília para os interesses da sociedade¹⁰⁴.

Quanto à forma de atuação dos Tribunais de Contas, Ferraz¹⁰⁵ entende que, apesar da evolução após a CF/88, ainda possuem aspectos relacionados ao formalismo, à burocracia, ao princípio da legalidade estrita, bem como ao ato administrativo, negligenciando-se da real competência que é a de controlar a legitimidade e a economicidade da gestão pública.

Desta forma, com a redefinição do papel do Estado através das inovações no conceito tradicional de controle externo e, via de consequência, da atuação dos Tribunais de Contas, torna-se essencial que estes garantam a efetiva implementação de suas decisões de forma culturalmente coerente e política e constitucionalmente respeitáveis. Assim, dada a importância e o custo da atividade do controle externo em políticas, programas e ações de governo, é fundamental buscar formas de atuação eficientes e capazes de contribuir para melhores entregas do Estado à sociedade. Para Willeman¹⁰⁶, “sob o influxo dos paradigmas modernos da Administração Pública, reorienta-se a atividade controladora do Estado, fazendo com que fórmulas clássicas percam prestígio e cedam espaço a instrumentos voltados para a análise do desempenho e da performance das estruturas administrativas”.

Com efeito, na concepção pós-moderna do Estado, a atividade fiscalizatória realizada pelos Tribunais de Contas mostra-se relevante, vez que eles não exercem simplesmente uma função de auditoria ou de contabilidade, secundária à administração financeira do Estado, mas uma fiscalização mais ampla da gestão pública, atendendo a critérios de economia, eficácia e eficiência¹⁰⁷.

¹⁰⁴ RIBEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Nerosky. **O Controle Externo de Políticas Públicas Realizado pelo TCU: estudo de casos**. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Brasília, 2017, p. 56. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/12794/1/61550030.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

¹⁰⁵ FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins)**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 105.

¹⁰⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 279.

¹⁰⁷ VIVES, Francesc Vallès. **El control externo del gasto público – configuración y garantía constitucional**. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, p. 31.

Fato é que a mudança da lógica de controle meramente sancionatório para um meio de pacificação negociada de controvérsias na ordem interna se conforma com o que preceitua o preâmbulo da CF/88, bem como seu art. 4º, inciso VII, que impõem ao Estado Brasileiro, como princípio, buscar a solução pacífica dos conflitos¹⁰⁸.

Neste contexto, ao se afastar de fatores meramente formais de conformidade/regularidade de despesas, para uma visão mais abrangente, focada nos resultados do agir administrativo, os Tribunais de Contas dão uma nova dimensão ao *enforcement*, em que seus atos “não se limitam a identificar e a expor desvios de comportamento, mas também são encarregados de produzir as consequências materiais voltadas para a punição e para a recomposição de prejuízos eventualmente causados ao patrimônio público”¹⁰⁹.

Willeman¹¹⁰, ao concluir seu estudo acerca da necessidade de os Tribunais de Contas desenvolverem uma postura dialógica no campo das escolhas orçamentárias e da alocação de recursos para a implementação de políticas públicas, apresenta uma série de diretrizes a guiarem o controle, quais sejam:

- a postura das Cortes de Contas deve ser de deferência e respeito às decisões discricionárias e às soluções de mérito adotadas pela Administração Pública quanto à alocação de recursos públicos, aplicando-se a regra geral de autocontenção;
- deve ser enfatizada a função pedagógica e colaborativa dos órgãos de controle nesse campo, incorporando ferramentas que favoreçam a interação construtiva e dialógica com as instâncias administrativas, ao universo dos Tribunais de Contas;
- o descompasso entre as escolhas políticas projetadas na etapa de planejamento orçamentário e sua execução pela Administração Pública justifica que se excepcionalize a regra geral de autocontenção, autorizando-se que o controle seja mais intenso, pautado na centralidade do orçamento;
- quando a ilegitimidade da escolha administrativa for objetivamente aferível à luz dos dados extraídos das contas de governo e dos resultados de inspeções e auditorias, será possível à Corte de Contas atuar como veto player, inibindo a ação administrativa;

¹⁰⁸ FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins). Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 82.

¹⁰⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 271.

¹¹⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 349.

- o eventual desacordo entre a visão do órgão de controle e a postura administrativa não autoriza que o Tribunal de Contas atue como administrador positivo, substituindo a decisão administrativa pela sua posição. Nesse caso, o descumprimento da determinação deliberada pela Corte resolve-se no âmbito de responsabilização do gestor, que se sujeita a sanções em sua esfera pessoal

Não por outra razão, conforme será exposto em tópico específico, as Cortes de Contas foram incluídas na LINDB como sujeitos ao mesmo ônus argumentativo imposto ao administrador público, por empreenderem a um juízo crítico de adequação da aplicação dos meios. Portanto, contribuem, ainda que indiretamente, para a obtenção dos fins, que é o cumprimento pelo Estado, dos compromissos finalísticos que a Constituição lhe traçou.

Com base nessa perspectiva atual de gestão, em primeira análise é possível afirmar que a atividade de controle exercida pelos Tribunais de Contas deve ser orientada por soluções pragmáticas, predadoras da avaliação do contexto no qual a conduta examinada foi praticada. Devem ser observadas as circunstâncias do caso concreto, evitando-se que os enunciados normativos sejam lidos ou aplicados de forma indiferente a fatos ou condições relevantes, contribuindo, assim, para o desenvolvimento decisório baseado em evidências. São vedadas, portanto, motivações decisórias vazias, retóricas ou abstratas, sem análise dos fatos e de seus impactos.

Com efeito, no campo das políticas públicas, um controle pautado na concepção dialógica tende a minimizar o potencial invasivo da atuação dos Tribunais de Contas na esfera discricionária do Estado, proporcionando interações e debates em que cada esfera de decisão participa de acordo com sua capacidade institucional.

Desta forma, o antigo modo de intervenção dura e imperativa, generalizadamente incidente sobre os fenômenos sociais e econômicos, gradativamente vai sendo substituído por novos modos de intervenção branda e interativa, de incidência seletiva e dialogada¹¹¹, buscando exercer suas competências constitucionalmente definidas de forma articulada, indutora e colaborativa.

Em conclusão, partindo da nova aceção de controle delineada pela CF/88 e com foco nas atribuições desempenhadas pelos órgãos de controle externo, compete aos Tribunais de Contas atuarem de forma a fiscalizar a gestão pública e a garantir a observância aos preceitos constitucionalmente determinados, notadamente a legalidade, legitimidade, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade.

¹¹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 141.

2 A LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO

2.1 O trâmite legislativo da Lei nº 13.655/2018

A orientação legislativa sobre a interpretação e aplicação das normas do direito brasileiro não é recente em nosso ordenamento jurídico. O Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942¹¹², denominado Lei de Introdução ao Código Civil, já consignava em seu texto disposições sobre a aplicação das leis brasileiras.

Não escapou aos olhos do Legislativo que as disposições contidas no Decreto-lei não abarcavam somente a esfera civil, mas todas as demais áreas do direito, razão pela qual, por meio da Lei nº 12.376/2010¹¹³, foi alterada a ementa do Decreto-lei para vigorar com a atual redação: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB.

Mas a alteração da nomenclatura, por si só, não foi suficiente para atender aos novos anseios e necessidades do direito atual, em um contexto de mudanças cada dia mais rápidas no cenário econômico, social e político, em especial do Direito Público. Era preciso uma reformulação que abarcasse uma nova roupagem à interpretação, aplicação e cumprimento das normas.

Assim, fruto de estudo elaborado pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, foi apresentado, em 09/06/2015, anteprojeto de lei ao Plenário do Senado Federal pelo Senador Antônio Anastasia, dando origem ao Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349/2015¹¹⁴. Assim dispõe a justificativa do Projeto:

O que inspira a proposta é justamente a percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal.

A ideia é incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público¹¹⁵.

¹¹² BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em: 02 ago. 2023.

¹¹³ BRASIL. **Lei nº 12.376, de 30 de setembro de 2010.** Altera a ementa do Decreto-lei nº 4657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112376.htm. Acesso em: 27 jun. 2023.

¹¹⁴ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015.** Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/121664>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹¹⁵ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015.** Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência

Na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), foi realizada audiência pública, tendo sido apresentadas emendas e, ao final, emitido Relatório favorável pela Senadora Simone Tabet, com voto pela aprovação do Projeto e das emendas.

De acordo com a Senadora, “o PLS 349, de 2015, vem a suprir importante lacuna legislativa”¹¹⁶, já que, até então, as normas gerais de Direito Público eram disciplinadas de maneira esparsa na legislação.

A proposta de incluir normas gerais de direito público na LINDB permitirá solucionar essa situação, trazendo, assim, uma maior coerência sistêmica, unificando conceito desde o direito penal até o direito administrativo (sancionador ou não), passando até pelo direito processual (penal, civil, trabalhista e eleitora). Esse incremento de coerência sistêmica tende, inclusive, a trazer mais segurança jurídica, no sentido não só da previsibilidade das decisões, mas também da proteção às legítimas expectativas dos que têm relação jurídica ou fática com a Administração Pública¹¹⁷.

Aprovado em Plenário, o texto foi encaminhado à Câmara dos Deputados e recebido em 19/04/2017 como Projeto de Lei (PL) nº 7.448/2017¹¹⁸.

Após quase um ano de tramitação na Casa, o Projeto foi aprovado sem qualquer modificação e enviado ao então Presidente da República, Michel Temer, em 05/04/2018, o qual sancionou e promulgou a maior parte do diploma normativo e opôs veto a alguns dispositivos¹¹⁹.

Em 26 de abril de 2018, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei Ordinária nº 13.655/2018¹²⁰, que acrescentou dez novos artigos à LINDB e cuja ementa

na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹¹⁶ BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 22, de 2017**. Relatora: Senadora Simone Tabet, aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 29.03.2017, p. 5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>. Acesso em: 27 jun. 2023.

¹¹⁷ BRASIL. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 22, de 2017**. Relatora: Senadora Simone Tabet, aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 29.03.2017, p. 5. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>. Acesso em: 27 jun. 2023.

¹¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 304 (SF)**. Projeto de Lei do Senado à revisão. Brasília, em 19 de abril de 2017. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546764&filename=PL%207448/2017. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹¹⁹ Através da Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018, o então Presidente da República comunicou ao Presidente do Senado Federal, nos termos do § 1º do art. 66 da CF/88, o veto parcial do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017 (nº 349/15 no Senado Federal), por contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade. (BRASIL. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm. Acesso em: 27 jun. 2023).

¹²⁰ BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-

estabelece o propósito conferir maior segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do Direito Público, notadamente nas atividades decisória e de controle realizadas pela Administração Pública.

2.2 Antecedente histórico à nova LINDB

Ao afirmarem que o Direito mudou ao longo do tempo, Marques e Freitas¹²¹ pontuam que hoje convivemos com uma pluralidade de fontes normativas – leis, decretos, resoluções, portarias e com o próprio viés normativo que passou a ser conferido à Constituição –, sendo mais correto se falar em um “bloco de legalidade”, ou no que se denomina de “juridicidade”. É dizer, se antes se pregava tão somente a análise da observância dos quadrantes da legalidade simples, que traz limites para as atividades privadas, e da legalidade qualificada, que guia o atuar da Administração Pública, atualmente o espectro de controle da conformidade se estende por todo o conjunto normativo, tendo como diretriz orientadora a própria Constituição.

De acordo com Sundfeld¹²², a multiplicação dos centros produtores de normas é uma das razões para a legalidade não poder mais “servir de eixo central de engrenagem que assegura a submissão da Administração ao Direito. Essa vinculação existe, sim, e é muito relevante. Mas não é suficiente. Não é, em muitos casos, o fator decisivo”.

Tal influxo normativo vem crescendo, ainda, da aplicação indiscriminada de princípios. Sundfeld¹²³ entende que atualmente no Direito Público brasileiro vive-se um ambiente de “geleia geral”, em que a aplicação de princípios de forma vaga é apta a justificar qualquer decisão. Com efeito, muitas vezes os princípios são formulações de extrema indeterminação – a exemplo do princípio do interesse público – e o surgimento de textos normativos a todo momento criando “novidades” acaba gerando confusão.

Ao tratar do fenômeno do hiperprincípioalismo, Santos¹²⁴ esclarece que a ampla gama de princípios constitucionais e legais, explícitos e implícitos, “estimulam a fértil imaginação

2018/2018/lei/113655.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.655%2C%20DE%2025%20DE%20ABRIL%20DE%202018.&text=Inclui%20no%20Decreto%20Lei%20n%C2%BA,na%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20p%C3%BAblico. Acesso em: 20 jun. 2023.

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. 01.

¹²² SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 254.

¹²³ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 205-206.

¹²⁴ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020, p. 154.

dos intérpretes e aplicadores das normas jurídicas”, que constantemente desprezam o direito positivo em nome do subjetivismo na escolha semântica do conteúdo dado aos princípios, levando a decisões despidas de qualquer racionalidade.

Muitas vezes existem razões para as indeterminações normativas, o que envolve um adiamento pragmático de decisões difíceis, imprescindíveis ao jogo de poder existente na sociedade. A problemática reside, contudo, na comodidade que tais indeterminações podem oferecer aos “espertos e aos preguiçosos” na simples declaração de princípios para justificar a plausibilidade do direito invocado¹²⁵.

O profissional do Direito, na visão de Sundfeld¹²⁶, tem um dever analítico ao construir soluções para os casos. Segundo o autor, não bastam boas intenções, intuição, invocar e elogiar princípios, “é preciso respeitar o espaço de cada instituição, comparar normas e opções, estudar causas e consequências, ponderar as vantagens e desvantagens. Do contrário, viveremos no mundo da arbitrariedade, não do Direito”.

Além dessa enorme gama de leis, regulamentos e princípios, hoje existem várias esferas com atribuição jurídica para interpretar e aplicar as normas do direito brasileiro. Vale ressaltar que, em sua redação original, o Decreto-lei nº 4.657/1942 tinha como principal ator o Poder Judiciário. No entanto, não é essa a realidade atual.

Marques Neto e Freitas¹²⁷ advertem que, como exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF), a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), o Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional (CRSFN), os Tribunais de Contas, controladorias e corregedorias, os Tribunais Arbitrais, o Ministério Público, dentre outros, aplicam o Direito em decisões que têm efeitos concretos.

Esse contexto de conflito na aplicação e interpretação das normas e princípios constituiu o ponto de partida da elaboração do PLS nº 349/2015. A proposta teve como objetivo melhorar a qualidade da atividade decisória do Brasil nos vários níveis da Federação, através de normas gerais sobre a criação, interpretação e aplicação do Direito Público. A sugestão de artigos pretendeu incluir na LINDB as melhores práticas, como poderoso

¹²⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 213-215.

¹²⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 206.

¹²⁷ 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. 11.

instrumento no aperfeiçoamento da segurança e da certeza jurídicas¹²⁸. Referido Projeto é, na visão de Motta e Nohara¹²⁹, “extraído das ‘dores’ que muitos gestores relatam”. Os autores comentam que o “diagnóstico de uma Administração Pública do medo” revela que muitas autoridades ficam paralisadas diante das possibilidades de responsabilização, devido ao “receito do excesso e da sobreposição dos órgãos de controle, em razão da instabilidade da interpretação do direito público, tanto pelos órgãos de controle interno como pelos de controle externo”.

A segurança jurídica e a necessidade de maior confiabilidade entre a Administração Pública e seus administrados, notadamente os controlados por aquela, formam o ponto de inflexão para o surgimento da nova LINDB. A falta de concretude nessa relação colocava o Estado na posição antagônica aos que, ao contrário, deveria servir. Assim expõe Bertoncini¹³⁰ que esse “Estado Inimigo” se expressa pelos seus órgãos de controle, colocando em risco os ganhos de estabilidade institucional. Esse, pois, parece ter sido o principal motivo da reforma da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

E continua o autor¹³¹, ao afirmar que a imposição de inúmeras regras e controles na Administração Pública acabou por gerar mais incerteza e imprevisibilidade na atuação administrativa, levando à insegurança e instabilidade institucional.

Para Valle¹³², existe uma distorção nessa ideia de antagonismo entre administrador público e controle, já que ambos têm a mesma vocação de efetivação do projeto constitucional e tutela da juridicidade. Desta forma, o mais correto é se falar em colaboração, e não em contenda.

Outrossim, em razão do quadro acentuado de corrupção e má-conduta, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Advocacias Públicas e Controladorias acabaram por ampliar suas atuações, pautando-se num controle altamente repressivo. Para Justino¹³³, este

¹²⁸ GONDIM, Bruno Barros de Oliveira. Alterações havidas na lei de introdução às normas do direito brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42). **Revista 30 anos de advocacia**. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L4110/E4291/28298?searchpage=1>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹²⁹ MOTTA, Fabrício; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thoson Reuters Brasil, 2019.

¹³⁰ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018**. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 21.

¹³¹ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018**. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 22.

¹³² VALLE, Vanice. **O PL 7448/17 e o resgate da essência da juridicidade**. Disponível em: https://www.academia.edu/36482470/O_PL_7448_17_E_O_RESGATE_DA_ESS%C3%80NCIA_DA_JURICIDADE. Acesso em: 20 jun. 2023.

¹³³ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/2018: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP frente aos novos parâmetros pragmáticos e consequencialistas do Direito Público fixados pela LINDB**. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo,**

hiperativismo do controle, como o autor o chama, gerou um efeito negativo na gestão pública, sendo “a drástica redução da discricionariedade do gestor a níveis alarmantes, provocando uma verdadeira paralisia administrativa e, o que é pior, em situações cada vez mais correntes, a substituição do gestor pelo controlador público”.

Como preleciona Santos¹³⁴, os órgãos de controle, no afã de darem respostas aos episódios de corrupção divulgados pela mídia, tendem a ter atitude pouco diferente com os gestores públicos, impondo seu parâmetro moral mesmo que destituído de fundamento normativo, de modo a interferirem no exercício de típica função administrativa.

Em razão dos inúmeros regimes jurídicos, leis específicas e normas constitucionais, sendo aglutinada ainda pela cultura jurídica inerente a teorias, interpretações e práticas, o administrativista “vive assombrado com os controladores” que, amparados pela imprensa e pela opinião pública, vigiam tudo que a Administração Pública faz¹³⁵.

Neste contexto, a moderna figura da Administração criativa, que aos poucos vai se afastando da ideia de mera executora da lei, constantemente enfrenta o problema de validação de seus atos perante os órgãos de controle externo, os quais, no intuito de coibir desvios e ilegalidades, frequentemente acabam por estimular condutas ou resultados indesejáveis no exercício da função administrativa.

Constantemente, os órgãos de controle partem da presunção que os atos da administração são exercidos com falta de ética e com desonestidade, levando a um “menoscabo dos agentes políticos”¹³⁶. Com efeito, a desconfiança generalizada da atuação administrativa, por vezes, tira a legitimidade da decisão do agente público, trazendo uma interferência indevida dos órgãos de controle externo no exercício da atividade administrativa.

Santos¹³⁷, por sua vez, comenta que na atual história do controle externo brasileiro qualquer agente público, “que ordene despesa pública, tem enorme probabilidade de receber inúmeras multas, sanções políticas e econômicas, indisponibilidade de bens por infindáveis anos, além de ter sua honra e seu nome execrados perante familiares e a coletividade. Isso

deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 262. Disponível em:

https://disciplinas.usp.br/pluginfile.php/6955323/mod_resource/content/1/Texto%20Gustavo%20Justino%20Nova%20LINDB.pdf Acesso em: 01 ago. 2023.

¹³⁴ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 157.

¹³⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 34-44.

¹³⁶ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 128-129.

¹³⁷ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 128-129.

tudo seria positivo se efetivamente praticassem malfeitos e danos ao erário”. E explica que o problema é que “tais sanções não são juridicamente sustentáveis e se observa o crescente decisionismo do agente controlador sobre a Administração pública. Agiganta-se a insegurança na interpretação sobre as escolhas do agente ou ato administrativo objeto de controle”¹³⁸.

Ao se mostrar ultrapassado e eminentemente legalista¹³⁹, o modelo administrativo de controle, com uma inclinação predominantemente sancionatória cria no administrador público a cultura do medo e do receio de punição. É dizer, o incremento do decisionismo do controlador sem o dever de motivação de modo juridicamente justificável acaba possibilitando ao intérprete fazer “o que bem entende” na aplicação da norma jurídica, “dando vazão a sua plenipotenciária subjetividade, e, em assim fazendo, traz não apenas o medo, mas pânico aos agentes públicos sujeitos ao controle externo”¹⁴⁰.

Santos¹⁴¹ também relata que, nesse cenário, “há elevado risco pelo exercício da função administrativa. Com efeito, já sabendo que as probabilidades de sofrer ações de ressarcimento ou improbidade com grandes chances de êxito, o agente público passa a atuar de modo a gerir estratégias preventivas de fuga da responsabilização”.

Essa atuação desordenada dos órgãos de controle, aliada ao medo de responsabilização, traz como consequência a paralisação da ação administrativa, titulada como “apagão de canetas”, em que o administrador público, afastando cada vez mais de seu poder de inovação e decisão, tende a adotar “as mesmas decisões práticas que já receberam a aprovação dos órgãos de controle”¹⁴². Assim, o receio de responsabilização estaria levando à inércia da Administração Pública, impedindo a adoção de uma postura proativa na tomada de decisão.

¹³⁸ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 135.

¹³⁹ Santos destaca: “A ênfase do controle externo no *controle de legalidade*, paradoxalmente, tem gerado trágicos problemas. Sem pretender aminorar o papel do controle de legalidade em nossa tradição jurídica, o fato é que o controle de legalidade como um fim em si mesmo leva a distorções e disfunções, visto que a hiperinflação do controle de legalidade por vezes imobiliza ou dificulta a tomada de decisão (em face das complexidades normativas que envolvem determinado caso), e propicia a “cômoda” verificação do descumprimento das normas jurídicas na atividade controladora.” (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 136).

¹⁴⁰ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 145.

¹⁴¹ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020, p. 329.

¹⁴² JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 133-146, 2018, p. 145.

Para Maffini e Ramos¹⁴³, “o excesso de controle instalado nos últimos anos, acabou, em inúmeros casos, por ter como consequência negativa o que alguns vão chamar de ‘apagão das canetas’ ou, no limite, o direito administrativo do medo”. E complementam afirmando que: “Num ambiente em que o medo é latente, por óbvio, as práticas inovadoras tendem a desaparecer em razão do risco da eventual responsabilização. Esse estado de coisas, evidentemente, acaba por ir na contramão de uma atividade administrativa eficiente”.

Noutro ponto, em ensaio sobre as figuras do interesse público e da autoridade, Sundfeld¹⁴⁴ entende que é senso comum sobre o Direito Administrativo que a construção do interesse público é inerente à atividade administrativa, sendo passível de controle pelo Poder Judiciário. Na sequência, traz as mudanças na compreensão do Direito Público na atualidade, apresentando a necessidade de renovação da já referida matriz teórica, de forma a coibir possíveis abusos e desconfiança nos agentes públicos:

- a) as leis vêm atribuindo ao Judiciário a tarefa de, em concorrência com a Administração ou em substituição a ela, construir o interesse público;
- b) o Ministério Público, as associações representativas e os administrados, como autores de ações judiciais, embora despidos de autoridade, têm, na construção judicial do interesse público, iniciativa comparável – em termos qualitativos, embora não em termos quantitativos – à dos agentes administrativos, incumbidos da construção do interesse público na esfera da Administração Pública; e
- c) para aumentar a força do controle de atos e comportamentos de agentes administrativos pelo Judiciário (e pelo Ministério Público), as leis procuram de alguma maneira enfraquecer a autoridade administrativa¹⁴⁵.

É esse o espírito que se depreende da justificativa do Senador Antônio Anastasia¹⁴⁶, autor do PLS nº 349/2015:

Como fruto da consolidação da democracia e da crescente institucionalização do Poder Público, o Brasil desenvolveu, com o passar dos anos, ampla legislação administrativa que regula o funcionamento, a atuação dos mais diversos órgãos do Estado, bem como viabiliza o controle externo e interno do seu desempenho.

¹⁴³ MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 4.

¹⁴⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 317-318.

¹⁴⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 317-318.

¹⁴⁶ ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: desafios de uma sociedade democrática**. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 49.

Ocorre que, quanto mais se avança na produção dessa legislação, mais se retrocede em termos de segurança jurídica. O aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional.

[...] O que inspira a proposta é justamente a percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal.

Em obra conjunta, os idealizadores do PSL, Sundfeld e Marques Neto¹⁴⁷, listaram vários fatores que causam a insegurança jurídica na relação entre Administração Pública e particulares. Entre eles, estão: o alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas; a relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma; a tendência à superficialidade na formação do juízo sobre complexas questões jurídico-públicas; a dificuldade de o Poder Público obter cumprimento voluntário e rápido de obrigação por terceiros, contribuindo para a inefetividade das políticas públicas; a instabilidade dos atos jurídicos públicos, pelo risco potencial de invalidação posterior, nas várias instâncias de controle; os efeitos negativos indiretos da exigência de que as decisões e controles venham de processos (que demoram, custam e podem postergar cumprimento de obrigações); e o modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e editadas normas pela Administração Pública.

Observa-se que todos os pontos elencados pelos juristas dizem respeito, em maior ou menor grau, à insegurança na relação entre Administração Pública e administrados, em especial os controlados pelo Estado.

2.3 A LINDB no exercício da atividade controladora

Importante destacar, inicialmente, que foram evidenciadas já da redação do anteprojeto as diretrizes que foram seguidas para o desenvolvimento dos dispositivos propostos¹⁴⁸.

Em primeiro lugar, em razão do crescente grau de indeterminação das normas, buscou-se impedir que as autoridades, ao extraírem consequências concretas, o fizessem de forma perfunctória, sem conexão com a realidade. Ainda, quanto ao grau de incerteza em relação ao

¹⁴⁷ SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 278.

¹⁴⁸ SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 279-280.

conteúdo de múltiplas normas, foi necessário buscar mecanismos para criar mais certeza e proteger atos consolidados de novas interpretações jurídicas, impedindo, assim, a responsabilização em razão da mudança posterior de orientação.

Além disso, conforme aduz Sundfeld e Marques Neto¹⁴⁹, em nome da segurança jurídica, é preciso impedir que “as autoridades públicas instituem, sem um regime adequado de transição, deveres e proibições específicas para sujeitos certos, modificando situações jurídicas com efeitos em relação ao passado”.

Noutro ponto, com a finalidade de mitigar conflitos e diminuir incertezas, foram outorgados às autoridades poderes para a busca de soluções negociadas em procedimentos passíveis de controle, numa postura dialógica indispensável à proteção do interesse geral.

Ainda, nos processos administrativos, controladores e judiciais mostrou-se imprescindível haver a possibilidade de compensação, nos próprios autos, dos efeitos indiretos negativos gerados pela existência, demora e custos deste processo, de forma a coibir arbitrariedades e condutas processuais abusivas.

Por fim, em razão do enorme arcabouço de regulamentos administrativos definindo direitos, deveres e proibições, necessário que tais atos administrativos fossem precedidos de consulta pública, de forma que a autoridade responsável tivesse pleno conhecimento dos problemas, ponderações e sugestões dos diretamente envolvidos.

Nas palavras do autor do PLS¹⁵⁰, nas últimas décadas apostou-se bastante em órgãos e instrumentos de regulação. As razões são legítimas: é preciso que o Estado tenha condições de impedir abusos, conciliar interesses e proteger consumidores. Contudo, ainda falta equilíbrio pois, em muitos casos, as regulações ambiental e econômica trazem maior dor de cabeça do que resultado.

Em contraponto ao Estado repressivo, objetiva a LINDB permitir uma relação mais coesa, participativa, amistosa e cooperativa entre a Administração Pública e seus administrados. Em outras palavras, buscou-se a reaproximação com o particular, adequando os poderes e prerrogativas daquela ao novo momento do Estado Brasileiro.

De acordo com Pires, Bitencourt Neto e Guimarães¹⁵¹, “na ordem interna vigente, a segurança jurídica assume o *status* de norma-princípio assentada na Constituição da

¹⁴⁹ SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 279.

¹⁵⁰ ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 5.

¹⁵¹ PIRES, Maria Coeli Simões; BITENCOURT NETO, Eurico; GUIMARÃES, Dayana Alves. **Segurança Jurídica e Controle da Administração**: panorama geral e comentários sobre a lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 21.

República” que, em seu preâmbulo, “prestigia a certeza e a determinação do Direito, passando pela ordem fundante do Estado Democrático de Direito, por toda a tessitura constitucional dos objetivos do Estado, dos direitos fundamentais, pelas matrizes de políticas públicas assecuratórias de prestações como direitos subjetivos públicos”. Ademais, “entre outros lineamentos que embasam a relação Estado-cidadão, em suas variáveis expressões, notadamente no campo da ampla processualidade”¹⁵².

Para tanto, e com o intuito de conferir maior previsibilidade, segurança e estabilidade às relações jurídicas entre Administração Pública e controlados, os artigos propostos, de forma sintética, tiverem como diretrizes, segundo Anastasia¹⁵³:

- Arts. 20 e 21: Consagrar alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas;
- Art. 22: Conferir aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas;
- Art. 23: Estabelecer o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares;
- Art. 24: Criar a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas;
- Art. 26: Disciplinar os efeitos da invalidação de atos em geral, para torná-los mais justos;
- Art. 27: Impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões;
- Art. 28: Impor a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos;
- Art. 29: Determinar a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos.

Contudo, vale destacar que o intuito da Lei nº 13.655/18 não se restringe apenas à promoção da segurança jurídica. Referido ato normativo possui igualmente como temas centrais o consequencialismo, a primazia da realidade, a proporcionalidade do poder sancionador estatal, a proteção ao administrador honesto, a previsibilidade e estabilidade das relações, a vedação à aplicação retroativa de nova interpretação, a consensualidade

¹⁵² PIRES, Maria Coeli Simões; BITENCOURT NETO, Eurico; GUIMARÃES, Dayana Alves. **Segurança Jurídica e Controle da Administração**: panorama geral e comentários sobre a lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 21.

¹⁵³ ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 50-51.

administrativa, os regimes de transição, a responsabilidade por dolo ou erro grosseiro e a vinculação de precedentes. Tais preceitos da lei favorecem “um cenário de maior previsibilidade sobre as decisões públicas e estabilidade das regras do jogo, permitindo que particulares e Poder Público construam planos mais efetivos”¹⁵⁴.

Fato é que a LINDB representa grande avanço na forma de atuação dos agentes públicos, sejam eles das esferas administrativa, controladora e judicial, apresentando-se como um norteador de comportamento do agente, delimitando o conteúdo mínimo de justificação das suas decisões.

Para Tosta¹⁵⁵, nos dispositivos trazidos pela Lei nº 13.655/2018 “é possível identificar o reconhecimento dos riscos da indeterminação e da incoerência na aplicação de normas jurídicas e uma estratégia para que esses riscos sejam mitigados: considerar o contexto da decisão”. Desta forma, segundo o autor, a LINDB se utiliza de várias expressões para exemplificar os elementos do contexto que devem importar:

- Art. 20: suas consequências práticas,
- Art. 21: as consequências jurídicas ou administrativas da invalidação,
- Art. 22: os obstáculos reais do tomador de decisão,
- Art. 23: a necessidade de regime de transição,
- Art. 24: as orientações gerais da época, e assim por diante.

Sem sombra de dúvidas, a normativa, com sua nova matriz de justificação, tem a pretensão de aprimorar a segurança jurídica, racionalizando o exercício de suas funções e o controle, na sua acepção mais atual, a fim de que haja transparência, eficiência e governança pública¹⁵⁶.

Fica nítido que o objetivo maior desta alteração é propiciar ao cidadão e ao gestor controlado pela Administração Pública maior grau de previsibilidade e segurança, equilibrando a correlação existente entre eles, bem como blindando, ao menos em parte, o particular das vicissitudes temporais do Estado. Porém, neste cenário de proteção e equilíbrio do particular com a Administração Pública, como encaixar a atividade de controle realizado pelo ente estatal?

¹⁵⁴ BONACORSI DE PALMA, Juliana. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, ago. 2020, p. 213.

¹⁵⁵ MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 18.

¹⁵⁶ SILVA, Marco Aurélio B. Lei da empatia e impactos do PL 7448/2017 sobre controle da administração pública. **Direito do Estado**, Minas Gerais, n. 394, 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/marco-aurelio-de-barcelos-silva/a-lei-da-empatia-impactos-do-pl-7448-2017-sobre-o-controle-externo-da-administracao-publica-brasileira> Acesso em: 29 jul. 2021.

O controle da Administração Pública envolve um conjunto de mecanismos que permitem a vigilância, a orientação e a correção da atuação administrativa quando esta se distancia das regras e dos princípios do ordenamento jurídico¹⁵⁷.

A Lei nº 13.655/2018 trouxe em seus artigos a expressão “controladora”, em simetria às esferas e decisões administrativa e judicial. A norma abarca, portanto, de forma expressa, toda autoridade pública com poder decisório¹⁵⁸.

Andrade¹⁵⁹ comenta que, segundo os autores do anteprojeto e dos parlamentares, “a ideia era coibir decisões administrativas e dos órgãos controladores que fossem genéricas, abstratas e se limitassem a fazer referências vazias, como “no melhor interesse público” e jargões do gênero, sem aprofundamento quanto à necessária motivação”.

Bertoncini¹⁶⁰ afirma que a “esfera controladora é responsável pela emissão de decisão de controle de legalidade de ato administrativo em sentido amplo (ato unilateral, ato normativo ou contrato) ou de processo da Administração Pública (processo administrativo)”.

A menção expressa à função controladora deve ser interpretada de forma ampla, abrangendo os agentes de controle em todas as suas nuances. Com efeito, tem incidência tanto internamente na esfera administrativa (controle interno), quando externamente (controle exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas), e ainda se destinam à atuação de outros órgãos de controle, como o Ministério Público, que não fazem parte da divisão clássica dos três poderes.

Ao compelir o controlador a levar em consideração os elementos restritivos presentes na tomada de decisão da Administração Pública, busca-se aproximá-lo da realidade que embasou a ação pública, o que tende a levar a um julgamento mais ponderado, levando em consideração as dificuldades enfrentadas. Além disso, ao reforçar a exigência de uma ação fundamentada na racionalidade, procura-se reduzir o voluntarismo e o subjetivismo, fornecendo um novo instrumento para realinhar a ação pública no caminho da escolha racional e ponderada¹⁶¹.

¹⁵⁷ NOHARA, Irene Patrícia. Controle da Administração Pública. **Direito Administrativo**, 01 nov. 2019. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/controlador-da-administracao-publica/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

¹⁵⁸ BRUM, Guilherme Valle. Políticas públicas, princípios e consequencialismo: notas sobre o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 144.

¹⁵⁹ ANDRADE, Fábio Martins de. **Comentários à lei nº 13.655/2018: proposta de sistematização e interpretação** conforme. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 109.

¹⁶⁰ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018**. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 72.

¹⁶¹ VALLE, Vanice. **O PL 7448/17 e o resgate da essência da juricidade**. Disponível em:

Assim, ao ter incidência tanto para a Administração Pública quanto para quem a controla, a LINDB coloca ambos em condição de paridade, impedindo que o controlador, ao fiscalizar a atuação administrativa, se afaste das consequências das melhores alternativas escolhidas.

A atividade de controle, portanto, passou expressamente a se submeter às normas dos arts. 20, 21, 23, 24 e 27 da LINDB. Sem adentrar à uma análise profunda de cada dispositivo, é importante ressaltar as mudanças implementadas pelas novas disposições trazidas pela normativa.

O art. 20 da LINDB¹⁶², incluído pela Lei nº 13.655/2018, prescreve que na esfera controladora não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O conceito de valores jurídicos abstratos foi trazido pelo Decreto nº 9.830/2019¹⁶³, que, regulamentando referido dispositivo, assim prescreve:

Art. 3º [...]

§ 1º. Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

Na visão de Sundfeld e Salama¹⁶⁴, o art. 20 trata “das decisões judiciais, administrativas e controladoras (dos Tribunais de Contas, hoje ativos e interventivos) que se baseiam em “valores jurídicos abstratos” (que podem ser entendidos como princípios)”. Segundo os autores, é fácil entender a importância de uma norma desse tipo, e explicam que “o mínimo que se pode exigir é que juízes e controladores (assim como os administradores)

https://www.academia.edu/36482470/O_PL_7448_17_E_O_RESGATE_DA_ESS%C3%8ANCIA_DA_JURICIDADE. Acesso em: 20 jun. 2023.

¹⁶² 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. (BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113655.htm Acesso em: 20 jun. 2023).

¹⁶³ BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 02 ago. 2023.

¹⁶⁴ SUNDFELD, Carlos Ari; SALAMA Bruno Meyerhof. Chegou a hora de mudar a velha lei de introdução. *In*: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 50-51

pensem como políticos. Por isso a proposta é que eles tenham de ponderar sobre as consequências práticas da decisão e considerar as possíveis alternativas”.

A interpretação do art. 20 da LINDB tem a finalidade de reforçar a ideia de responsabilidade decisória estatal diante da incidência de normas jurídicas indeterminadas. Veda, assim, motivações vazias, sem análise prévia de fatos e de impactos. Obriga o controlador a avaliar, a partir de elementos idôneos coligidos no processo, as consequências práticas de sua decisão, o que se torna mais importante quando há a pluralidade de alternativas¹⁶⁵.

A decisão do administrador não pode ser voluntarista, improvisada ou se limitar a invocar valores jurídicos abstratos como “interesse público” ou “princípio da moralidade”. É preciso, com base em dados trazidos ao processo decisório, analisar problemas, opções e consequências reais. Afinal, as decisões estatais de qualquer seara produzem efeitos práticos no mundo e não apenas no plano das ideias¹⁶⁶.

O novo art. 21 da LINDB, por sua vez, exige que a decisão tomada dentro da esfera controladora que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

A avaliação e a indicação das consequências jurídicas e administrativas das decisões tomadas na esfera de controle é denominada pela doutrina de consequencialismo. O consequencialismo jurídico, nas palavras de França¹⁶⁷, é ferramenta hermenêutica do Direito, positivada pela LINDB, que determina a necessidade de consideração dos efeitos e das repercussões jurídicas e do mundo real para a determinação de validade de atos jurídicos.

¹⁶⁵ Parecer assinado por Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sunfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Roque Carrazza, Gustavo Binenbojm, Fernando Dias Menezes de Almeida, Fernando Facury Scaff, Jacintho Arruda Câmara, Egon Bockmann Moreira, José Vicente Santos de Mendonça, Marcos Augusto Perez, Flávia Piovesan, Paulo Modesto, André Janjácómo Rosilho e Eduardo Ferreira Jordão. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021).

¹⁶⁶ Parecer assinado por Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sunfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Odete Medauar, Marçal Justen Filho, Roque Carrazza, Gustavo Binenbojm, Fernando Dias Menezes de Almeida, Fernando Facury Scaff, Jacintho Arruda Câmara, Egon Bockmann Moreira, José Vicente Santos de Mendonça, Marcos Augusto Perez, Flávia Piovesan, Paulo Modesto, André Janjácómo Rosilho e Eduardo Ferreira Jordão. (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021).

¹⁶⁷ FRANÇA, Phillip Gil. Algumas considerações sobre o decidir conforme o consequencialismo jurídico da Lei n° 13.655/2018. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 123.

Já o consequencialismo administrativo pressupõe que uma decisão deve ser avaliada, em maior ou menor grau, pelas consequências que traz. Em outras palavras, uma ação, mesmo pautada na lei, pode ser tida como não adequada, a depender dos resultados que produz.

Bertoncini¹⁶⁸ traz, com precisão, o desafio do consequencialismo definido no art. 21 da LINDB:

A indicação das consequências jurídicas da atividade de controle interno (controle administrativo) e externo (controle judicial e os controles dos Tribunais de Contas, Parlamentar, do Ministério Público e social ou popular) não apresenta problema, pois como visto acima o controle por excelência no Direito brasileiro é o controle de legalidade. Basta um passar de olhos na Constituição de 1988 para se perceber isso.

O problema está na definição das consequências administrativas, pois regra geral quem controla não administra. Enquanto a definição das consequências jurídicas é típica de quem inspeciona o Estado constitucional brasileiro – em especial os órgãos de controle externo -, as de cunho administrativo são de incumbência exclusiva da própria Administração Pública, em respeito ao que dispõe o art. 2º da Constituição de 1988.

Para o autor¹⁶⁹, no âmbito do controle interno é inerente a tratativa das consequências jurídicas e administrativas para a prática de determinado ato. Contudo, em se tratando do controle externo, que se pauta sobremaneira pelo controle de legalidade, ao migrar para um controle de mérito, abarcando as “consequências administrativas” da atuação da Administração Pública, além de muitas vezes se tornar inexecutável na prática, pode impor aos órgãos de controle a assunção de competências administrativas que não lhes são afetas.

O art. 22 da LINDB, apesar de não se referir expressamente à atividade controladora, se alinha à ideia de equidade, ao estabelecer que na aplicação das normas devem ser levadas em consideração as peculiaridades de cada caso concreto, de forma a atender seus fins sociais. Representa “um pedido de empatia com o gestor e com suas dificuldades”¹⁷⁰. Nestes termos, soluções que à primeira vista são eminentemente legalistas, muitas vezes não são justas do ponto de vista da eficiência e economicidade, o que deve ser objeto de ponderação tanto por parte do administrador público quanto do ente fiscalizador.

Referido dispositivo apresenta em seus parágrafos duas situações distintas. A primeira delas refere-se à contextualização na interpretação do Direito Público pelo controle, levando à

¹⁶⁸ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro**: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 92.

¹⁶⁹ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro**: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 92.

¹⁷⁰ JORDÃO, Eduardo; TRISTÃO, Conrado. O que é erro grosseiro para o TCU? **Jota**, 27 maio 2020, p. 69. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-publico/o-que-e-erro-grosseiro-para-o-tcu-27052020> Acesso em: 10 jun. 2023.

conscientização quanto às circunstâncias fáticas que limitaram as escolhas, as possibilidades do gestor público (art. 22, *caput*) e as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (art. 22, § 1º).

A segunda circunstância diz respeito à aplicação de sanções (§§ 2º e 3º), mais especificamente à dosimetria da pena, determinando que as circunstâncias fáticas devem ser aferidas tanto no momento da conduta quanto da aplicação as sanções pelo órgão controlador. Com efeito, estabelece elementos que devem ser considerados para o cálculo da penalidade, quais sejam: a natureza e a gravidade da infração, os dados que dela provierem, as circunstâncias agravantes e atenuantes, os antecedentes do agente e a aplicação de outras sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

O art. 23 da LINDB, por sua vez, estabelece que a decisão de controle 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 entendimento seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

Na análise de Gondim¹⁷¹, o objetivo da norma é que “toda transição deve ser feita de modo proporcional”, para que os efeitos possam ser sentidos de forma ponderada. Para o autor, os efeitos devem se dar de forma equânime, de modo não idênticos, aderentes à capacidade de absorção entre os alcançados.

No art. 24 da LINDB temos que o controle deve observar as orientações gerais da época quando da revisão quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

O Regulamento da LINDB (Decreto nº 9.830/2019¹⁷²), estabelece que “consideram-se orientações gerais as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária e as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

¹⁷¹ GONDIM, Bruno Barros de Oliveira. Alterações havidas na lei de introdução às normas do direito brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42). **Revista 30 anos de advocacia**, p. 351. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L4110/E4291/28298?searchpage=1>. Acesso em: 15 jun. 2023.

¹⁷² BRASIL. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 02 ago. 2023.

Observa-se claramente na norma em tela a preocupação com a irretroatividade da mudança de orientação geral, bem como da denominada coisa julgada administrativa. Bertoncini¹⁷³, no entanto, critica o dispositivo, ao afirmar que o art. 24 da LINDB “força a convalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa em nome da eficiência e da segurança”. E explica que “parece que o legislador quis o seguinte: ‘em decisão tomada não se mexe’. Devem ‘as orientações gerais da época’, quaisquer que sejam, ser consolidadas, atendidas ou não as finalidades públicas”.

Em outra vertente, Dalari¹⁷⁴ defende que o dispositivo “é um avanço em relação ao que já prescreve a Lei nº 9.784, de 29/01/99 (Lei de Processo Administrativo), cujo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, apenas diz, expressamente, que é ‘vedada a aplicação retroativa da nova interpretação’. Na visão do autor, “agora cuida-se do estabelecimento de uma disciplina mais abrangente, com a indicação mais precisa de como e onde a vedação de retroatividade deve ser aplicada, do que deve ser entendido como “orientação geral”. Ademais, comenta que ao proscreever a declaração de invalidade de situações constituídas, abre caminho para a possibilidade da modulação dos efeitos, prestigiando a boa-fé e a razoabilidade, em consonância com o estágio atual de desenvolvimento das relações de Direito Administrativo.

O art. 27 da LINDB traz a disposição de que a decisão no processo de controle poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

De acordo Almeida¹⁷⁵, a regra trazida “permitirá que a autoridade julgadora de processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, possa, já no curso do mesmo processo, propiciar compensação pelas perdas anormais ou pelos ganhos indevidos que alguma parte processual tenha, por causa do próprio modo de ser do processo”.

Bertoncini¹⁷⁶ afirma que a disposição normativa inaugura uma modalidade especial de responsabilidade civil. Chama-a de responsabilidade decorrente de ato lícito, fruto do exercício de prerrogativas processuais no curso ou como reflexo do próprio processo.

Por fim, o art. 28 da LINDB foi inserido com a finalidade de garantir maior segurança jurídica aos gestores bem-intencionados, com a adoção de parâmetros decisórios claros para a

¹⁷³ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro**: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 128.

¹⁷⁴ DALLARI, Adilson Abreu. Artigo 25. In: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 32.

¹⁷⁵ ALMEIDA, Fernando Menezes. Artigo 29. In: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015, p. 44.

¹⁷⁶ BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro**: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018. Curitiba/PR: Juruá, 2023, p. 159.

aferição da culpabilidade dos agentes públicos, limitando sua responsabilização à comprovação da ocorrência de dono ou erro grosseiro.

Referido dispositivo tem sido objeto de estudo tanto pelos doutrinadores quanto pelos Tribunais de Contas, em especial pelo TCU, de forma a trazer uma melhor compreensão do que seria erro grosseiro e em que medida as condutas dos administradores públicos estariam inseridas em tal conceito de forma a responsabilizá-los.

A análise dos dispositivos que tratam expressamente do controle, seja como área ou como decisão, demonstram que houve uma nova abordagem para a aplicação do Direito Público pelos órgãos incumbidos desta função específica. De fato, a nova lei exige dos controladores a elaboração de matrizes decisórias mais complexas, influenciadas especialmente pelos deveres de motivação e transparência com o intuito de alcançar o objetivo confesso de proporcionar segurança jurídica.

2.4 Resistência inicial das Cortes de Contas na aplicação da LINDB

Em razão da relativa rapidez no trâmite e aprovação do PL nas duas Casas do Legislativo, sem a participação ativa dos principais órgãos interessados, sejam controladores ou judiciais, no período que antecedeu a sanção e os vetos presidenciais houve grande mobilização por parte de inúmeros órgãos de controle e judiciais no sentido de rejeitar os dispositivos então pretendidos pela Lei nº 13.655/2018.

Vale ressaltar que, em que pese a realização de audiência pública no intuito de oportunizar a participação ativa dos órgãos interessados, não houve por parte destes um potencial interesse no debate durante a tramitação do PL, talvez por um erro de avaliação quanto à viabilidade de aprovação do projeto.

Também se opôs à proposta da nova LINDB o Ministério Público Federal, cuja Nota Técnica Conjunta nº 1/2018 defendia seu veto integral e reabertura do processo legislativo, apesar de o mesmo já se encontrar aprovado nas duas Casas Congressuais. Juntam-se ao TCU e ao MPF o Conselho Nacional de Procuradores Gerais de Contas (CNPGC); Associação Nacional do Ministério Público de Contas (Ampcon); Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil (ANTC); Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon); Associação Nacional dos Ministros e dos Conselheiros Substitutos dos Tribunais de Contas (Audicon); Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (AUD-TCU); Colégio Nacional de Presidentes de

Tribunais de Contas; e a Associação dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)¹⁷⁷.

Sobre o assunto, Andrade¹⁷⁸ assinala que a discussão foi polarizada e corporativa, entre o ambiente acadêmico e órgãos administrativos de um lado, e os órgãos controladores e judiciais de outro, se juntando aos órgãos judiciais diversas associações, como a Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE), a Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) e a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

No âmbito dos órgãos de controle, notadamente os Tribunais de Contas, objeto do presente estudo, a reação às alterações perpetradas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 não foi positiva. Dentre os órgãos públicos que se insurgiram contra as alterações realizadas na LINDB certamente, o mais vigoroso no levantamento de críticas e sustentação de diferentes inconstitucionalidades foi o TCU.

Por meio da Nota Técnica Conjunta CNPGC-AMPCON nº 01/2018¹⁷⁹, publicada em 10/04/2018, o Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas (CNPGC) e a Associação Nacional dos Ministério Público de Contas (AMPCON) apresentou considerações sobre a necessidade de veto presidencial aos arts. 20, 21, 22, parágrafo único dos arts. 23, 25, 26 e 28, sob o argumento de que tais dispositivos não têm pertinência com o propósito da LINDB, “que é o de definir os princípios de interpretação integradora do ordenamento jurídico brasileiro”, enfraquecendo o controle dos gestores públicos, “justamente em um momento em que os cidadãos enxergam a necessidade de aprimorar os mecanismos de responsabilização daqueles que fazem uso indevido dos escassos recursos públicos”.

De acordo com a Nota, os dispositivos citados dificultam o controle dos atos da Administração Pública, na medida em que criam obstáculos à responsabilização dos agentes públicos infratores, aumentando, assim a insegurança jurídica.

¹⁷⁷ BONACORSI DE PALMA, Juliana. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, ago. 2020, p. 222-223.

¹⁷⁸ ANDRADE, Fábio Martins de. **Comentários à lei nº 13.655/2018**: proposta de sistematização e interpretação conforme. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019, p. 110.

¹⁷⁹ CNPGC-AMPCON. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2018**. Artigos a serem vetados do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, do Senado Federal (PLS nº 349, de 2015), que inclui, 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. Disponível em: <https://cnpgc.org.br/nota-tecnica-conjunta-cnpgc-ampcon-no-012018/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

No mesmo sentido, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas (AUDICON), expediram em 10/04/2018 a Nota Técnica nº 01/2018¹⁸⁰ manifestando integral contrariedade ao PL nº 7.448/2017, por representar “retrocesso no Estado Democrático de Direito brasileiro, premiando o casuísmo, a ineficiência e a impunidade”. Para as entidades, “o núcleo da LINDB constitui a promoção da justiça e da equidade, observando o fim social e o bem comum”; porém, afirmam que “alguns dispositivos do referido Projeto de Lei não atendem a esses desígnios, e abrigam casuística inoportuna ou de impossível concretização, buscando, ao revés, a contramão da segurança jurídica e da eficiência na criação e na aplicação do direito público”.

Ponderam, ainda, que ao transferir ao julgador e ao controlador a responsabilidade de indicar as opções de gestão em sua decisão, vinculando o administrador, “afronta o livre exercício dos Poderes Executivo e Judiciário e o controle externo, em flagrante afronta ao art. 34, incisos IV e VII, alínea “d” da Magna Carta”.

O TCU, por meio do processo autuado sob o nº 012.028/2018-5, realizou minuciosa análise do PL nº 7.448/2017, emitido parecer jurídico sobre a matéria¹⁸¹ (Parecer Final assinado por Odilon Cavallari de Oliveira, Consultor Jurídico), o qual reproduziu parte da análise preliminar empreendida e acrescentou novos argumentos em face do parecer-resposta assinado por diversos autores administrativistas.

Na análise preliminar do PL pela Consultoria do TCU, foram destacados os pontos críticos que mereciam ser vetados pelo Presidente da República, com comentários críticos sobre cada artigo proposto¹⁸². Em suma, destaca que a análise adequada das consequências práticas da decisão se dificulta por impor um ônus ao julgador que, num “exercício de futurologia”, deve levar em consideração informações que não constam nos autos. Desta

¹⁸⁰ ATRICON/AUDICON. **Nota Técnica nº 01/2018**. Projeto de Lei nº 7.448/2017, que inclui 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. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-Tecnica-01-2018-PL-7448-2017Atricon-Audicon.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

¹⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5**. Parecer do Projeto de Lei nº 7.448/2017, em face do parecer-resposta elaborado pelos autores do projeto em relação à análise preliminar que esta Consultoria havia realizado. Disponível em: <https://cdn.oantonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Alterar-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Análise Preliminar do PL 7448/2017**. Inclui 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. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

forma, entende que a interpretação casuística pode promover uma flexibilização casuística, sem amparo no direito, levando ao comprometimento da segurança jurídica.

Em resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU¹⁸³, os autores do anteprojeto e outros importantes nomes do atual Direito Público¹⁸⁴ entenderam que os questionamentos feitos pelo TCU “são fruto de leitura incorreta dos dispositivos do projeto, pois ou não refletem o teor expresso de suas normas, ou vislumbram conflitos normativos existentes”. Para tanto, traz explicação do sentido e conteúdo dos artigos propostos, visando demonstrar a improcedência das críticas da Corte de Contas federal.

Sem adentrar na análise de cada artigo do PL, importante ressaltar que os professores defendem que a LINDB “não exige conhecimento extraprocessual do julgador, mas sim que concretize sua função pública com responsabilidade”, avaliando, a partir dos elementos idôneos reunidos no processo administrativo, judicial e de controle, as consequências práticas de sua decisão. É dizer, o que se veda é a decisão ser voluntarista, improvisada, que invoca “fórmulas gerais como ‘interesse público’, ‘princípio da moralidade’ e outras”.

Os autores partem da premissa de que as decisões na gestão pública não são tomadas em um mundo abstrato de sonhos, mas de forma concreta, para resolver problemas e necessidades reais. Além disso, a norma reconhece que os diversos órgãos de cada ente da Federação possuem realidades próprias que não podem ser ignoradas. A gestão pública envolve especificidades que devem de ser consideradas pelo julgador para a produção de decisões justas e corretas.

Por fim, foram enfáticos ao concluir que não existem as máculas suscitadas pelo TCU e que a alteração na LINDB figura como um grande avanço para a melhoria da qualidade decisória nacional, não havendo quaisquer ilegalidades ou inconstitucionalidades. Na verdade, apenas consagra melhores práticas em matéria de controle da Administração Pública, em grande parte já utilizadas no Brasil e no plano internacional por órgãos controladores.

No Parecer Final do TCU, é levantada a questão preliminar relativa à ausência de discussão da matéria com órgãos de controle, os quais não foram convidados a participarem

¹⁸³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL n° 7.448/2017**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021.

¹⁸⁴ O Parecer é de autoria de Floriano de Azevedo Marques Neto, Carlos Ari Sundfeld, Adilson Abreu Dallari, Maria Sylvia Zanella di Pietro, Odete Medauar, Ives Gandra da Silva Martins, Marçal Justen Filho, Roque Carrazza, Gustavo Binenbojm, Fernando Menezes de Almeida, Alexandre Santos de Aragão, Fernando Facury Scaff, Jacintho Arruda Câmara, Vera Cristina Caspari Monteiro, Egon Bockmann Moreira, José Vicente Santos de Mendonça, Marcos Augusto Peres, Fátia Piovesan, Paulo Modesto, André Janjácómo Rosilho, Eduardo Ferreira Jordão, Vitor Rhein Schirato, Paulo Henrique dos Santos Lucon, Carlos Eduardo Bergamini Cunha, Yasser Gabriel.

da única audiência pública que ocorreu no Senado Federal, “não obstante se tratar de tema com fortíssimo impacto para referidos órgãos assim para a própria Administração Pública e para o cidadão”.

A exclusão dos órgãos de controle desse debate, principalmente do TCU, que dispõe de inúmeros dados estatísticos tanto acerca da sua atuação quanto sobre o desempenho da Administração Pública, é procedimento que, como se disse antes, fragiliza as conclusões desse estudo.

Relativamente aos dispositivos analisados, ponderou que é preciso saber se a insegurança jurídica alegada realmente existe e em que intensidade. Ademais, é necessário verificar se as normas até então em vigor já não oferecem as soluções buscadas.

Por fim, é preciso avaliar se as soluções propostas pelo PL 7448/2017 são necessárias, adequadas e proporcionais em sentido estrito para resolver o problema ou se, ao contrário, acabarão por não apenas não resolver o problema como também por criar outros¹⁸⁵.

Para o TCU, insegurança jurídica, ineficiência e paralisia são problemas cujas soluções estão dentro da própria Administração Pública, e não dos órgãos de controle, nem mesmo com o afrouxamento das regras de responsabilização dos agentes públicos, sendo que tal premissa equivocada “não retrata a realidade revelada pelos inúmeros trabalhos do TCU sobre o desempenho da Administração Pública”.

Além disso, o texto destaca a tendência atual de aproximação entre os sistemas jurídicos da *civil law* e da *common law*, bem como a proposta contida no art. 22 do projeto, que promove uma radical guinada no sistema jurídico brasileiro e adota a corrente de pensamento denominada realismo jurídico¹⁸⁶, que é incompatível com a CF/88.

Após uma análise minuciosa de cada artigo proposto no PL nº 7.448/2017, concluiu a consultoria do TCU que “a insegurança jurídica e a ineficiência da Administração Pública não são problemas que se resolvem com a criação de interpretação das normas, especialmente

¹⁸⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5**. Parecer do Projeto de Lei nº 7.448/2017, em face do parecer-resposta elaborado pelos autores do projeto em relação à análise preliminar que esta Consultoria havia realizado. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Alterar-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

¹⁸⁶ De acordo com o Parecer, no realismo jurídico, o direito não deve ser visto apenas como um conjunto de regras abstratas e universais, mas sim como um fenômeno social que é moldado por fatores como a interpretação dos juízes, as circunstâncias sociais e políticas, e as influências econômicas. Os realistas jurídicos argumentam que a aplicação do direito é inevitavelmente subjetiva e que os juízes muitas vezes tomam decisões com base em suas próprias crenças e valores.

quando referidos critérios, pela sua textura aberta, trazem grande potencial para promover o efeito inverso do desejado, ou seja, mais insegurança jurídica e ineficiência”.

Em razão da grande discussão que surgiu em relação ao PL, o Presidente da República sancionou e publicou a Lei nº 13.655/2018 com sete vetos, que dispunham sobre negociação do regime de transição; ação declaratória de validade; celebração de compromisso que tenham por objeto sanções e créditos; celebração de compromisso em jurisdição voluntária para excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício de compromisso; detalhamento legal do que não configura erro grosseiro; obrigatoriedade de publicação das contribuições e sua análise juntamente com o ato normativo e; apoio jurídico ao agente público na defesa de conduta praticada no exercício regular de suas competências¹⁸⁷.

A partir da edição das alterações promovidas na LINDB, tornou-se obrigatória a utilização dos preceitos inovados nas decisões das Cortes de Contas, que passaram a incorporar em seus julgamentos, em maior ou menor grau, a matriz de justificação proposta.

Importante registrar que em 2021 foi publicado Relatório de Pesquisa realizada no âmbito do Observatório do TCU¹⁸⁸ acerca da “Aplicação dos Novos Dispositivos da LINDB pelo Tribunal de Contas da União”¹⁸⁹, com o objetivo de mapear as decisões proferidas pelo TCU, desde a entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, em maio de 2018, até junho de 2020, que tenham utilizado os novos dispositivos da LINDB. O estudo permitiu compreender a visão da Corte de Contas federal sobre os novos dispositivos da LINDB e o modo pelo qual foram aplicados nos dois primeiros anos de vigência.

Como resultado, concluiu-se que, apesar da resistência inicial do Tribunal ao PL, os novos artigos vêm sendo absorvidos pela sua jurisprudência, de forma que as decisões, ao suscitarem os novos dispositivos, “procuraram, em observância ao objetivo geral da lei, trazer mais segurança jurídica à interpretação e à aplicação do direito público e mais equilíbrio à

¹⁸⁷ BONACORSI DE PALMA, Juliana. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, ago. 2020, p. 222-223.

¹⁸⁸ O Observatório do TCU é um grupo de pesquisa permanente do Grupo Público da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Direito SP), em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP), cujo objetivo geral é acompanhar os julgamentos do Tribunal de Contas da União (TCU) e produzir informações sobre a sua atuação. O Observatório do TCU é composto por professores, doutores, mestres e alunos de pós-graduação em Direito, sob a coordenação de André Rosilho, professor da FGV Direito SP.

¹⁸⁹ CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Relatório de Pesquisa 2021: Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-LINDB-pelo-TCU.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

atuação dos órgãos de controle”¹⁹⁰, levando em consideração a realidade prática do gestor público e de outros entes que participam da gestão.

De acordo com a Confederação Nacional da Indústria, em seu Relatório de Pesquisa 2021¹⁹¹, há exemplos de decisões que procuraram trazer mais segurança jurídica à interpretação e à aplicação do direito público, bem como um equilíbrio maior quanto à atuação dos órgãos de controle. No Relatório, também, é explicado que “em parte das decisões destacadas, a realidade prática do gestor público ou de outros entes que participam da gestão foi levada em consideração”.

Contudo, apresentou a atual problemática enfrentada pela Corte de Contas. São elas: demonstra certa resistência em adotar critérios subjetivos ou elementos das circunstâncias concretas na determinação de comportamentos passíveis de responsabilização; a criação de enunciados ou de padrões previsíveis de respostas, em linha com o que afirma o art. 30 da LINDB, poderia ser positiva para aumentar a previsibilidade e segurança jurídica do controle; dificuldade de compreensão da dosimetria das penas aplicadas; ainda há muita dúvida quanto à interpretação e à aplicação concreta dos novos dispositivos da LINDB.

Não há dúvidas sobre os desafios que a implementação da nova LINDB impõem aos Tribunais de Contas do Brasil. Primeiro, para criar uma consolidação jurisprudencial acerca da nova ordem interpretativa e decisiva implementada pela Lei. Segundo, porquanto exige uma aproximação significativa entre a função de controle e a função administrativa. Fazer isso sem misturar os agentes e suas atribuições apresenta-se como um grande desafio.

¹⁹⁰ CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Relatório de Pesquisa 2021: Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-LINDB-pelo-TCU.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

¹⁹¹ CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Relatório de Pesquisa 2021: Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-LINDB-pelo-TCU.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

3 APLICAÇÃO DA LINDB NAS DELIBERAÇÕES COLEGIADAS DO TCE/GO

3.1 Breve panorama sobre o TCE/GO

Historicamente, o TCE/GO foi criado na Constituição Estadual de 1947, em seu art. 31, tendo sido efetivamente instalado somente em 1º de setembro de 1952¹⁹². Apesar das alterações trazidas pelas Constituições Estaduais de 1967 e 1989, as modificações mais significativas vieram com a aprovação da Lei Orgânica do TCE/GO – LOTCE/GO (Lei nº 16.168/2007¹⁹³) e do seu Regimento Interno – RITCE/GO (Resolução Normativa nº 22/2008¹⁹⁴).

No tocante ao corpo decisório, seguindo a determinação estabelecida no parágrafo único do art. 75 da CF/88, prevê o art. 9º do RITCE/GO que o TCE/GO é composto por sete Conselheiros. Atualmente, são eles: Saulo Marques Mesquita (Presidente), Helder Valin (Vice-Presidente), Sebastião Tejota (Corregedor Geral), Edson José Ferrari, Kennedy Trindade, Carla Cíntia Santillo, Celmar Rech. Registra-se que este último, bem como o atual Presidente da Corte de Contas são provenientes das carreiras de auditor e do MPC, respectivamente.

As competências e atribuições do TCE/GO, seguindo a simetria constitucional determinada no art. 75 da CF/88, estão previstas expressamente na Constituição do Estado de Goiás, em seus arts. 25 e 26, e no art. 1º da LOTCE/GO. Da mesma forma, o RITCE/GO traz no Título I, Capítulos I e II (arts. 1º a 8º), a natureza, competência e jurisdição do TCE-GO.

No que se refere aos processos, o RITCE/GO consagra, no Título IV, Capítulo I e na Sessão II (das etapas do processo), divisão em duas grandes categorias: processos de contas e processos de fiscalização.

Art. 99. No exercício do controle externo, os processos no Tribunal de Contas do Estado obedecem a seguinte classificação:

I- processos de contas;

¹⁹² O transcurso de cinco anos entre a criação do TCE/GO e sua efetiva instalação ocorreu em razão de o artigo 52 do ADCT da Constituição Estadual ter estabelecido que "[a] instalação do Tribunal de Contas será feita quando a arrecadação das rendas estaduais atingir a importância de cem milhões de cruzeiros anuais". (GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Constituição do Estado de Goiás, de 1947**. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia> Acesso em: 01 ago. 2023).

¹⁹³ GOIÁS. **Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/86708/pdf> Acesso em: 02 ago. 2023.

¹⁹⁴ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

- a) prestação de contas do Governador;
- b) prestação de contas;
- c) tomadas de contas;
- d) tomada de contas especial.
- II- processos de fiscalização:
 - a) atos de pessoal sujeitos a registro;
 - b) inspeção e auditoria;
 - c) levantamento, acompanhamento e monitoramento;
 - d) denúncia;
 - e) representação;
 - f) atos, contratos, convênios e outros ajustes assemelhados¹⁹⁵.

Ressalta-se que o modelo de apreciação das contas previsto nos incisos I e II do art. 26 da Constituição Estadual¹⁹⁶, em simetria com o modelo federal, instituiu duas categorias distintas de exame dos processos de contas, quais sejam, contas de governo e contas de gestão. A apreciação das contas de governo (inciso I, alínea “a” do RITCE/GO) constitui a mais relevante competência de apoio ao Poder Legislativo e consiste na emissão do parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo, as quais serão objeto de deliberação do Poder Legislativo, com decisão final pela sua aprovação ou rejeição.

O parecer prévio às contas de governo emitido pelo Tribunal de Contas tem natureza técnica-opinativa, com a finalidade de subsidiar o exercício das funções fiscalizadoras do Poder Legislativo, não vinculando a decisão parlamentar. A análise abrange a atuação governamental e seus resultados ao longo de um exercício financeiro, evidenciando a execução do orçamento e dos programas de governo, assim como o cumprimento dos preceitos constitucionais e legais referentes ao endividamento público e aos gastos com saúde, educação e pessoal¹⁹⁷.

Os processos de prestação e tomada de contas, por sua vez, constituem-se nas chamadas contas de gestão (inciso I, alíneas “b” e “c” do RITCE/GO). Consistem na prestação das informações por aqueles que, a qualquer título, gerenciam recursos públicos, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada. Relacionam-se a contas específicas dos

¹⁹⁵ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

¹⁹⁶ Art. 26. Ao Tribunal de Contas do Estado compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento e publicado no Diário Oficial do Estado;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Estado e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades de que resulte prejuízo ao erário; (GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Constituição do Estado de Goiás, de 1947**. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia> Acesso em: 01 ago. 2023).

¹⁹⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 253.

administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. Nestes processos, o Tribunal de Contas exerce uma função propriamente judicante, cabendo-lhe o julgamento pela regularidade ou irregularidade na aplicação dos recursos¹⁹⁸.

A tomada de contas especial (inciso I, alínea “d” do RITCE/GO) corresponde um processo de rito próprio, com a finalidade de apurar responsabilidade por ocorrência de dano à Administração Pública estadual, com a devida apuração dos fatos, quantificação do dano e identificação dos responsáveis, de forma a obter o respectivo ressarcimento ao erário.

Por outro lado, dentre os processos de fiscalização destacam-se as inspeções e auditorias (inciso II, alínea “b” do RITCE/GO), que consistem em procedimento de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, inclusive os de concessão de incentivos fiscais¹⁹⁹.

Na mesma linha, os processos de levantamento, acompanhamento e monitoramento (inciso II, alínea “c” do RITCE/GO) constituem-se em instrumentos de fiscalização à disposição do TCE/GO para exercício de suas atribuições com ritos e procedimentos estabelecidos em normativos específicos²⁰⁰.

¹⁹⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 254.

¹⁹⁹ Art. 241. Inspeção é o instrumento de fiscalização, independente de programação, podendo ser rotineira ou eventual, utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro.

Art. 239. Auditoria é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, em cumprimento ao plano de fiscalização, para:

I- examinar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional;
II- avaliar o desempenho dos órgãos e entidades jurisdicionados, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade dos atos praticados;

²⁰⁰ Art. 238. Levantamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, independentemente de plano de fiscalização, para:

I- conhecer a organização e o funcionamento dos órgãos e entidades dos Poderes do Estado, incluindo administração direta, indireta, fundacional, fundos, empresas, consórcios públicos e demais instituições que lhe sejam jurisdicionadas, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais;

II- identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados;

III- avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações;

IV- subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados.

Art. 242. Acompanhamento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado, visando verificar o cumprimento do plano de fiscalização, para:

I- examinar, ao longo de um período predeterminado, a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial;

Além disso, os processos de denúncia e representação (inciso II, alíneas “d” e “e” do RITCE/GO) são instaurados após a provocação de um dos seus legitimados, incluindo o próprio corpo técnico das Cortes de Contas e o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, diante da constatação de ilegalidades ou irregularidades.

Já os processos de atos de pessoal sujeitos a registro se subdividem em admissão e concessão de aposentadoria, reformas e pensão (inciso II, alínea “a” do RITCE/GO), e possuem um objetivo diverso dos demais processos de controle externo, eis que eles se destinam ao registro dos atos perante a Corte de Contas, conforme comando expresso do inciso III do art. 26 da Constituição Estadual.

Por fim, os processos de fiscalização de atos, contratos, convênios e outros ajustes assemelhados (inciso II, alínea f), compreendem um instrumento para que o TCE/GO avalie os diversos atos praticados pelos responsáveis sujeitos a sua jurisdição, de que resulte receita ou despesa. Nesta classificação enquadram-se, de forma mais específica, os processos de licitação.

Somado à tipologia apresentada, compete ao TCE/GO o julgamento dos recursos interpostos em face de suas decisões (inciso XXX do art. 2º do RITCE/GO), os quais se subdividem em recurso de reconsideração, pedido de reexame, embargos de declaração e agravo, todos com regramento próprio estabelecido no art. 328 e seguintes do RITCE/GO.

Quanto à composição, o art. 11 do Regimento Interno estabelece que o Tribunal é composto pelo Plenário, Câmaras, Auditorias, Presidência, Vice-Presidência, Corregedoria-Geral, Conselheiros, Auditores, Procuradoria-Geral de Contas, Serviços Técnicos e Administrativos. Ao presente trabalho, importa as atribuições atinentes ao Plenário e às Câmaras, com a finalidade de apresentar os tipos de processos que são julgados em cada um deles.

Com efeito, o Plenário é o órgão máximo de deliberação da Corte de Contas, composto por todos os Conselheiros e dirigido pelo Presidente. As extensas atribuições do Plenário estão estabelecidas no art. 14 do RITCE/GO, se destacando a apreciação dos recursos interpostos em face de suas decisões, dos recursos de revisão interpostos contra das decisões da Câmara, representações, inspeções e auditorias²⁰¹.

II- avaliar, ao longo de um período predeterminado, o desempenho dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do Tribunal, assim como dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, quanto aos aspectos de economicidade, eficiência e eficácia dos atos praticados.

Art. 244. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado para verificar o cumprimento das decisões expedidas pelo Tribunal e os resultados delas advindos.

²⁰¹ Art. 14. Compete ao Plenário:

Por outro lado, o TCE/GO é dividido em duas Câmaras deliberativas, composta cada uma por três Conselheiros, com a exclusão do Presidente do Tribunal, que a integrarão pelo prazo de dois anos. As Competências das Câmaras estão disciplinadas no art. 19 do RITCE/GO, sendo elas:

Art. 19. Compete às Câmaras:

I- as matérias de que tratam os incisos III, IV, VII e XIII, do art. 2º deste Regimento;

-
- I - a apreciação das matérias de que tratam os incisos I, II, VII, IX, X, XII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII; XXIV, XXV, XXVI, XXVII, XXIX, XXX e XXXI do art. 2º deste Regimento;
- II- as questões do interesse restrito e peculiar do Tribunal;
- III- todos os assuntos que entender urgentes, ainda que da competência ordinária das Câmaras;
- IV- todos os recursos interpostos em face de suas próprias decisões;
- V- os recursos de revisão interpostos às decisões das Câmaras;
- VI- licenças, férias e outros afastamentos dos Conselheiros e membros da Procuradoria-Geral de Contas;
- VII- normas destinadas a permitir o perfeito cumprimento, pelo Tribunal, de suas funções fiscalizadoras;
- VIII- matéria regimental ou de caráter normativo de iniciativa de qualquer membro do Plenário;
- IX- assunto de natureza administrativa submetido pelo Presidente;
- X- processos remetidos pelas Câmaras, nos termos do §2º do art. 19 deste Regimento;
- XI- qualquer assunto não expressamente arrolado nas competências previstas neste Regimento;
- XII- conflitos suscitados sobre competência das Câmaras;
- XIV- proposta de acordo de cooperação técnica, objetivando o intercâmbio de informações que visem o aperfeiçoamento dos sistemas de controle e fiscalização, conforme previsto no inciso X do art. 10 deste Regimento;
- XV- os enunciados da Súmula de Jurisprudência do Tribunal;
- XVI- proposta que o Tribunal deve encaminhar ao Poder Executivo, referente ao projeto de sua lei orçamentária anual, observada a legislação pertinente;
- XVII- a lista tríplice dos Auditores e dos membros da Procuradoria-Geral de Contas, para preenchimento de cargo de Conselheiro;
- XVIII- a representação prevista nos artigos 91 e 96 da Lei Orgânica, e nos artigos 235, incisos VI e VII, e 249, deste Regimento;
- XIX- interpretação de norma jurídica ou procedimento, se verificada divergência na manifestação das Câmaras, por iniciativa do Presidente de qualquer uma das Câmaras ou a requerimento de Conselheiro;
- XX- os atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratos cujos valores sejam superiores aos limites previstos na alínea "c", dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93;
- XXI- o envio ao Ministério Público Eleitoral, com a devida antecedência ou quando solicitado, dos nomes dos responsáveis cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tiverem sido rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecurável, nos cinco anos imediatamente anteriores à realização de cada eleição, nos termos da alínea "g", inciso I, do art. 1º, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990;
- XXII- os Planos de Trabalho e de Fiscalização a serem executados em cada exercício;
- XXIII- os Programas de Governo a serem avaliados em cada exercício.
- XXIV- as inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cujos valores fiscalizados sejam superiores aos limites previstos na alínea "c", dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93;
- XXV- a aplicação de recursos repassados pelo Estado, cujos valores sejam superiores aos limites previstos na alínea "c", dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, por meio de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive os repasses para entidades privadas de caráter assistencial, incluídas as organizações sociais, serviços sociais autônomos e organizações da sociedade civil de interesse público;
- XXVI- os procedimentos licitatórios, contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, e ainda as Concessões, cessões, doações, autorizações, e permissões de qualquer natureza, cujos valores sejam superiores aos limites previstos na alínea "c", dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93. (GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução nº 2631/1996**. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/205611/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%202631-1996/74b7d4ba-65b2-420f-bb0d-22d7621c6c4f> Acesso em: 01 ago. 2023).

III- todos os recursos interpostos em face de suas próprias decisões, exceto o de revisão;

IV- os atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratos cujos valores sejam inferiores ou iguais aos limites previstos na alínea “b”, dos incisos I e II do art. 23 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações.

V- as inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cujos valores fiscalizados sejam inferiores aos limites previstos na alínea “c”, dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93;

VI- a aplicação de recursos repassados pelo Estado, cujos valores sejam inferiores aos limites previstos na alínea “c”, dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93, por meio de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive os repasses para entidades privadas de caráter assistencial, incluídas as organizações sociais, serviços sociais autônomos e organizações da sociedade civil de interesse público;

VII- os procedimentos licitatórios, contratos, incluindo os de gestão, parceria público-privada, termos de parceria ou instrumentos congêneres, e ainda as concessões, cessões, doações, autorizações e permissões de qualquer natureza, cujos valores sejam inferiores aos limites previstos na alínea “c”, dos incisos I e II, do art. 23, da Lei nº 8.666/93;

VIII- a verificação do cumprimento de normas específicas relativas à responsabilidade na gestão fiscal, de todos os órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição, na forma estabelecida no art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000²⁰².

No que tange aos sujeitos fiscalizados, o art. 1º do RITCE/GO estabelece que se submetem à fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial tanto o Estado quanto todas as entidades da Administração Estadual Direta e Indireta.

Por fim, até o advento da Resolução Administrativa nº 22/2022²⁰³, a distribuição de processos aos Conselheiros era feita mediante sorteio, considerando cada um dos órgãos e entidades sujeitos à jurisdição do TCE/GO, obedecendo ao princípio da publicidade e ao critério de rodízio (art. 48 da LOTCE/GO). Desta forma, a cada dois anos era definida a “clientela” de cada Conselheiro, considerada como tal o grupo de órgãos e entidades citados, sendo que o Conselheiro só poderia ser contemplado com o mesmo grupo depois de concluído

²⁰² GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

²⁰³ A partir de 22/12/2022, com a publicação da Resolução Administrativa nº 22/2022, considerando que o modelo de distribuição até então vigente, mediante lista de clientela, não mais se harmonizava com a nova configuração de visão de futuro das melhores práticas da fiscalização em sede do controle externo, definiu-se que a distribuição de processos aos Conselheiros, no âmbito do TCE/GO, obedecerá aos princípios da impessoalidade, da igualdade, da alternatividade, da aleatoriedade, do sorteio e da publicidade. (GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Administrativa nº 22/2022**. Dispõe sobre os procedimentos de distribuição de processos aos Conselheiros no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=15882> Acesso em: 01 ago. 2023).

o rodízio dos demais, mantendo sob sua presidência os processos sobre os quais tinha firmado competência²⁰⁴.

3.2 Definição do universo amostral e a base de dados

Delineados os elementos introdutórios necessários a trazer um entendimento acerca das variáveis que serão empregadas na pesquisa, buscou-se definir a amostra objeto de exame, de forma a retratar se existe nas decisões colegiadas um perfil argumentativo de construção dos julgados do TCE/GO, especificamente no tocante à aplicação da LINDB.

Assim, a amostra se construiu a partir do levantamento e a análise das decisões colegiadas do TCE/GO - Acórdãos - prolatadas tanto pelo Plenário quanto pelas Primeira e Segunda Câmaras, com recorte temporal desde a publicação da Lei nº 13.655/2018 no DOU de 26/04/2018, até 26/04/2022, de forma a investigar a presença e o grau de importância da referência a dispositivos da LINDB no atendimento ao ônus argumentativo da Corte de Contas do Estado de Goiás. A alusão ao “grau de importância” diz respeito à profundidade e coerência da fundamentação construída a partir dos dispositivos da LINDB suscitados nos Acórdãos.

Para a definição do universo amostral, a investigação foi realizada no site do TCE/GO (<https://decisoes.tce.go.gov.br>), partindo-se da premissa de fidedignidade das informações publicadas.

Em um primeiro momento, buscou-se obter o quantitativo total de Acórdãos proferidos pelo TCE/GO dentro do recorte temporal definido. A tabela 1 demonstra os valores, divididos por exercício:

Tabela 1 – Quantitativo de Acórdãos proferidos entre 26/04/2018 e 26/04/2022

	Total de Acórdãos	%
2018	2.044	11,66%
2019	3.801	21,68%
2020	3.741	21,33%
2021	6.394	36,46%
2022	1.556	8,87%
Total Geral	17.536	100,00%

Fonte Elaborado pela autora.

²⁰⁴ A consulta à Clientela/Relatoria por biênio está disponível em: <https://painéis.tce.go.gov.br/sense/app/43beace9-09b4-4448-8e53-313013efad93/sheet/d0ebd52c-f499-40a4-bfea-795bc3f34e68/state/analysis>. Acesso em 30.05.2023.

A discrepância à primeira vista nos quantitativos tem por hipóteses explicativas, nos anos de 2018 e 2022, a circunstância de que a amostra não compreende a íntegra do exercício. Já o ano de 2021 congrega um volume maior, possivelmente em decorrência da edição de normativa que fixou prazo máximo para manifestação das áreas técnicas do TCE/GO, sob pena de avocação do processo com excesso de prazo pelo Conselheiro relator, fato que contribuiu para relativa celeridade na tramitação dos processos mais antigos na Corte de Contas²⁰⁵.

Na sequência, para delimitação da amostra, foram utilizados os indexadores “LINDB” e “Lei de Introdução” nos campos disponíveis na “pesquisa avançada”, de forma a abarcar as diferentes formas de citação da normativa e selecionar a amostra mais abrangente possível. Como resultado, foram obtidos 131 Acórdãos. Deste total, foram excluídas de forma manual as decisões: a) proferidas no mesmo processo ou em duplicidade²⁰⁶; b) que não fazem alusão expressa aos arts. 20 a 30 da LINDB²⁰⁷; e c) proferidas em processos sigilosos²⁰⁸.

Com base nisso, chegou-se ao seguinte universo de Acórdãos a ser analisado:

Tabela 2 – Quantitativo de Acórdãos proferidos entre 26/04/2018 e 26/04/2022, com citação da LINDB

	Qtd. Processos	%
2018	1	0,8%
2019	19	15,8%
2020	30	25,0%
2021	56	46,7%
2022	14	11,7%
Total Geral	120	100,0%

Fonte Elaborado pela autora.

Da análise perfunctória dos quantitativos já apresentados, a existência de apenas um julgado, no exercício de 2018, com referência à LINDB possivelmente pode ser justificado

²⁰⁵ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução nº 2/2021**. Altera e acrescenta novos dispositivos na Resolução nº 22, de 04/09/2008, que instituiu o Regimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=12769>. Acesso em: 25 ago. 2023.

²⁰⁶ Os Acórdãos n.ºs. 04870/2021 e 04218/2021 foram proferidos no mesmo processo (201600047000332), sendo que o primeiro objetivou tão somente corrigir erro material contido no segundo. O mesmo ocorreu em relação aos Acórdãos n.ºs. 02863/2020 e 03241/2020 (processo nº 201900047002369).

²⁰⁷ Os Acórdãos n.ºs. 00715/2018, 03064/2018 e 01538/2022, proferidos nos processos n.ºs. 201600047001945, 201200047003295 e 201600047000685, respectivamente, mencionam expressamente o art. 6º da LINDB, que não constitui objeto da pesquisa. O Acórdão nº 00456/2019 (processo nº 201900047000148) faz alusão aos artigos 2º, 3º e 6º da LINDB. O Acórdão nº 3122/2019 (processo nº 201400010024104) não faz menção a qualquer dispositivo específico da LINDB. Os Acórdãos n.ºs. 3122/2019, 03689/2020, 06015/2021 e 01697/2021 (processos nº 201400010024104, 202000047000874, 202100047000343 e 202000047001904) não fazem menção a qualquer dispositivo específico da LINDB.

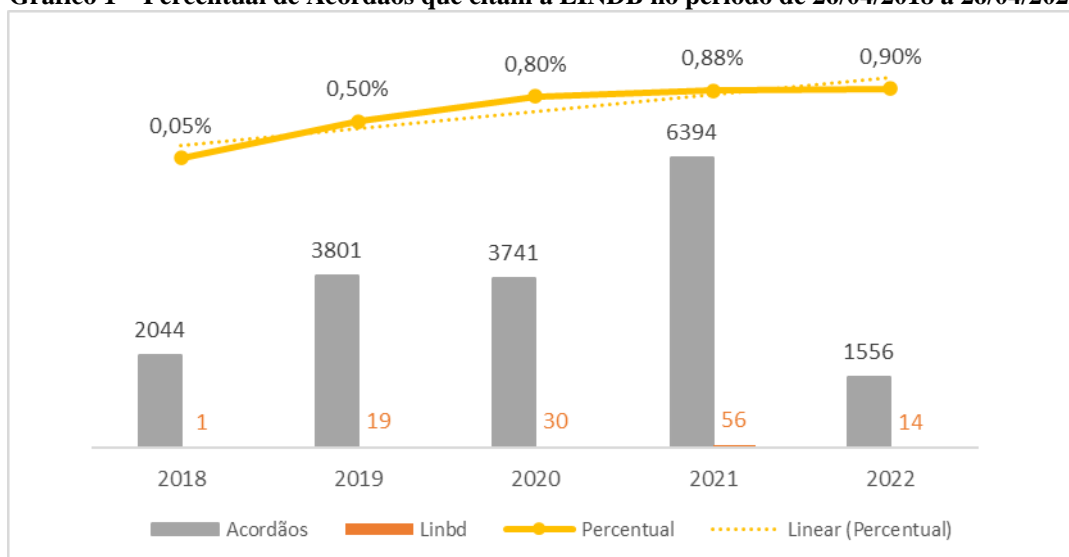
²⁰⁸ Os processos n.ºs 201700047002216 e 202000047001594 (Acórdãos n.ºs. 02867/2020 e 02847/2021, respectivamente) são sigilosos, o que impede a análise do desenvolvimento argumentativo dos dispositivos contidos na LINDB.

pela resistência inicial à aplicação da normativa pelos órgãos de controle, ou mesmo pela falta de maior compreensão institucional a respeito do alcance da lei no exercício da atividade controladora.

É possível evidenciar, ainda, que há uma tendência de crescimento na aplicação da LINDB pelos órgãos colegiados do TCE/GO ao longo dos anos, mesmo que as informações relativas ao exercício de 2022 sejam parciais, já que houve o recorte temporal na pesquisa (até 26/04/2022).

Com efeito, realizando o cotejo dos dados apresentados nas tabelas 1 e 2, demonstra-se, no gráfico 1, abaixo, a representatividade das decisões que aplicaram a LINDB no decorrer dos exercícios apurados:

Gráfico 1 – Percentual de Acórdãos que citam a LINDB no período de 26/04/2018 a 26/04/2022



Fonte Elaborado pela autora.

Observa-se que ao longo do período objeto da pesquisa houve relevante trajetória de crescimento, o que revela, ainda que de forma incipiente, que houve uma maior referência expressa à LINDB. Contudo, conforme será melhor apurado na análise das demais evidências empíricas, resta saber se essa ligação se trata de uma mera referência literal aos dispositivos da LINDB, ou se o Acórdão empreende efetivamente a aplicação da matriz de justificativa proposta pela normativa.

3.3 Metodologia de análise dos dados

Definida a amostra objeto da pesquisa, buscou-se trazer uma compreensão maior dos processos em que houve a aplicação da LINDB. Para tanto, na apresentação dos dados empíricos, foram considerados dois importantes componentes, quais sejam, fidelidade das informações e transparência em relação aos critérios utilizados para tabular os achados e formular as inferências.

A partir disso, foi elaborada planilha no formato Excel contendo as 120 decisões colegiadas, com o acréscimo dos seguintes dados preliminares: a) número do processo; b) tipologia do processo; c) discriminação do órgão jurisdicionado; e e) data de publicação do Acórdão.

Na sequência, cada processo, baixado do sistema E-TCE, foi analisado de forma individualizada, com o preenchimento de formulário específico e padronizado, sendo as informações tabuladas no intuito de apresentar um diagnóstico e desenvolver inferências relevantes. Referido formulário encontra-se no Apêndice I.

Num primeiro momento, a pesquisa teve por escopo a apuração de dados eminentemente objetivos, visando trazer resultados aptos a retratarem um panorama sucinto da simples presença da LINDB como eixo argumentativo na decisão colegiada exarada pelo TCE/GO. Nestes termos, foram mapeadas as variáveis de triagem consistentes em: a) nome do Conselheiro relator; b) órgão julgador; c) total de incidências da LINDB no Acórdão; d) total de incidências da LINDB no Voto; e f) dispositivo(s) da LINDB citado(s).

No decorrer do trabalho, a partir do mapeamento das variáveis de triagem, observou-se certa homogeneidade nos fundamentos apresentados para cada tipologia de processo. A partir disso e com a finalidade de melhor trazer um panorama de aplicação da LINDB no fundamento decisório do TCE/GO, buscou-se o exame dos processos em bloco, segundo a sua classificação nas categorias traçadas pela própria Corte em seu Regimento.

Nesta fase, foram estruturadas as seguintes variáveis: a) a parte na relação processual que suscitou dispositivos constantes da LINDB; b) desenvolvimento argumentativo dos dispositivos da LINDB citados; c) objetivo de referência à LINDB na decisão.

No tocante à primeira variável, consistente na identificação da parte processual que primeiro suscitou a LINDB, informa-se que a pesquisa se limitou à análise do Acórdão e Voto, bem como dos pareceres técnicos emitidos pela unidade técnica, MPC e Gabinete dos Auditores. Excepciona-se de tal regra os recursos, em que também foram analisadas as alegações do jurisdicionado constantes na peça recursal.

Além disso, a pesquisa delimitou sua análise aos artigos citados no Voto e Acórdão, ainda que unidade técnica, MPC e Gabinete dos Auditores tenham suscitado dispositivo diverso. A escolha se justifica, eis que as referidas manifestações, ainda que instruem a deliberação colegiada, formalmente não constituem parte dela integrante.

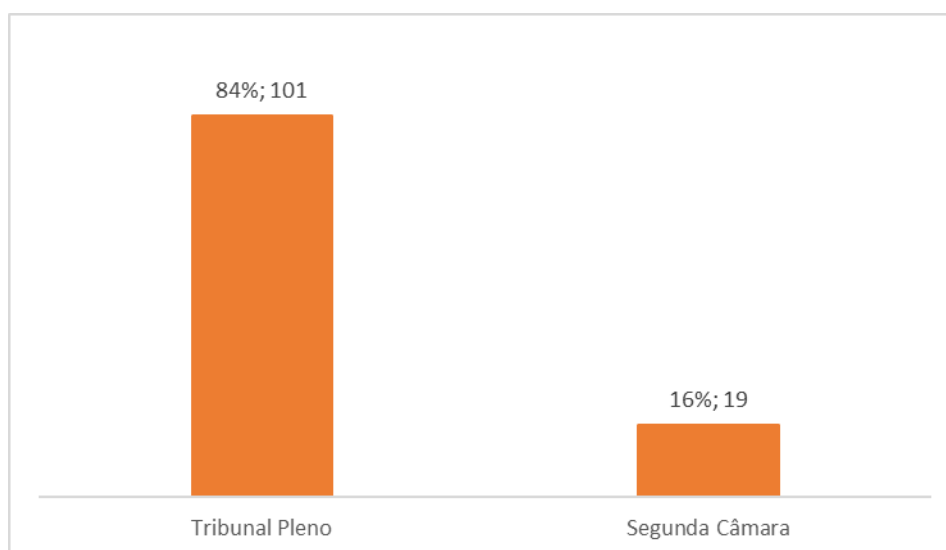
De posse dos resultados encontrados, foi realizada análise e elaborada planilha dos dados obtidos de forma sintetizada, isoladamente ou em combinação, a fim de gerar o retrato que se passa a reproduzir.

3.4 Apresentação de dados e inferências preliminares

Neste tópico, os resultados se apresentam sob a forma de gráficos, tabelas ou de histogramas em que são representadas quantidades ou frequências, sejam absolutas ou relativas, no intuito a tornar mais compreensível a visualização de onde a maioria dos valores se concentram. Assim, objetiva-se, neste momento, ilustrar como a amostra de dados está distribuída, levando em consideração as variáveis estabelecidas.

Diante disso, no tocante ao órgão julgador, o quantitativo de Acórdãos proferidos pelo Colegiado do TCE/GO que cita a LINDB se apresenta através do gráfico 2 a seguir:

Gráfico 2 – Quantitativo de Acórdãos que citam a LINDB período de 26/04/2018 a 26/04/2022, por órgão julgador



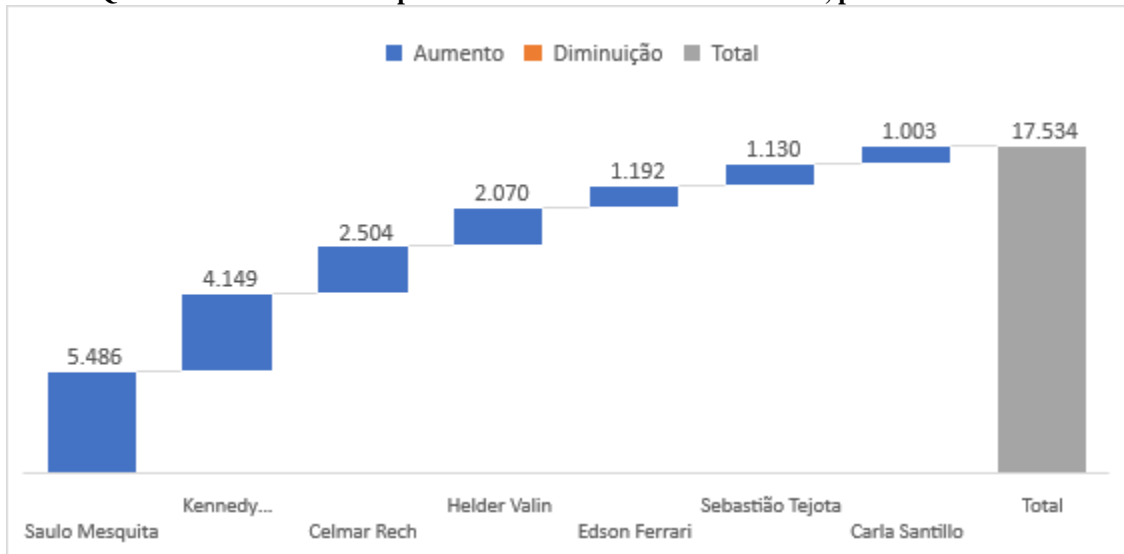
Fonte Elaborado pela autora.

Embora o art. 19 do RITCE/GO estabeleça que compete às Câmaras o julgamento dos mesmos tipos de processo, no período objeto de análise não foi proferido julgado com citação expressa à LINDB na Primeira Câmara. Tal discrepância tem por hipótese explicativa o fato

de grande parte dos processos da Segunda Câmara com citação à LINDB serem de aposentadoria de servidores do TCE/GO e de relatoria do mesmo Conselheiro, seguindo o critério vigente à época de distribuição por clientela, conforme já referido no subitem 3.1.

Em outra perspectiva, levando em consideração a variável relativa ao Conselheiro relator do processo, o quantitativo total de Acórdãos proferidos no período analisado portou-se da seguinte forma, conforme gráfico 3 a seguir:

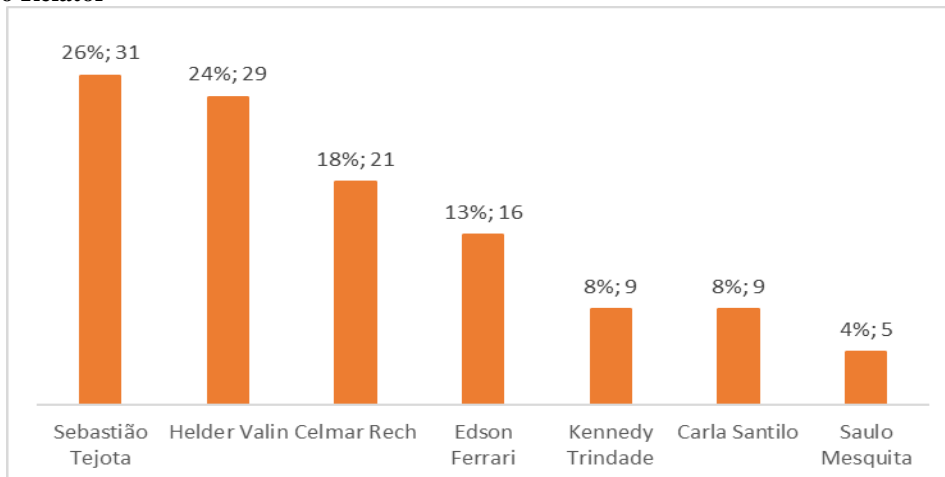
Gráfico 3 – Quantitativo de Acórdãos proferidos de 26/04/2018 a 26/04/2022, por Conselheiro Relator



Fonte Elaborado pela autora.

Já o número de Acórdãos que cita a LINDB, por Conselheiro relator, é demonstrado no gráfico 4 abaixo:

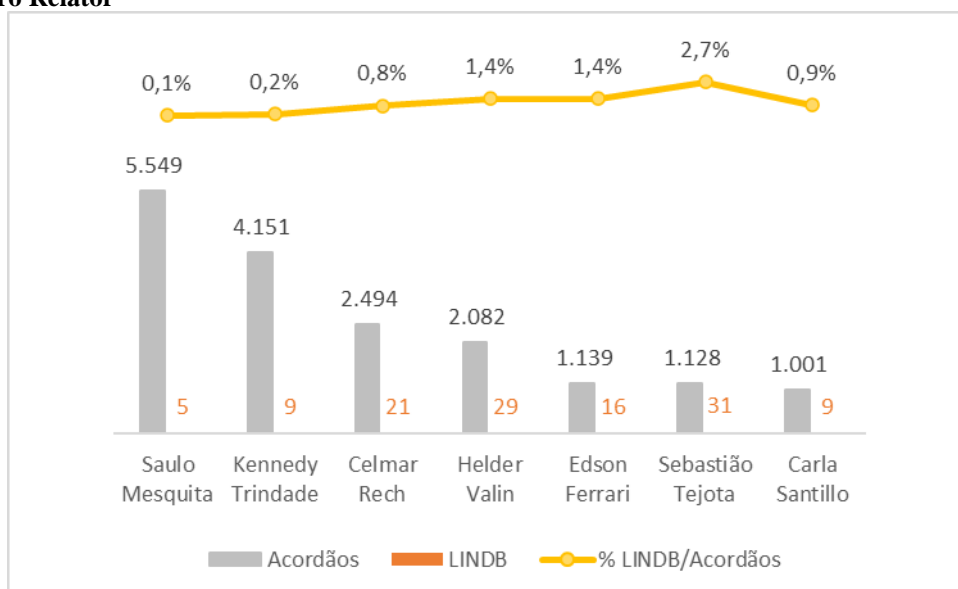
Gráfico 4 – Quantitativo de Acórdãos proferidos de 26/04/2018 a 26/04/2022 que citam a LINDB, por Conselheiro Relator



Fonte Elaborado pela autora.

Da análise dos dados acima expostos, verifica-se que não há relação direta entre o número total Acórdãos relativos à relatoria de cada Conselheiro e o quantitativo de decisões colegiadas que citam a LINDB, levando em conta a mesma variável, sendo válido ressaltar que o Conselheiro que mais citou a LINDB foi um dos que menos relatou processos durante o período, conforme depreende-se no gráfico 5 abaixo:

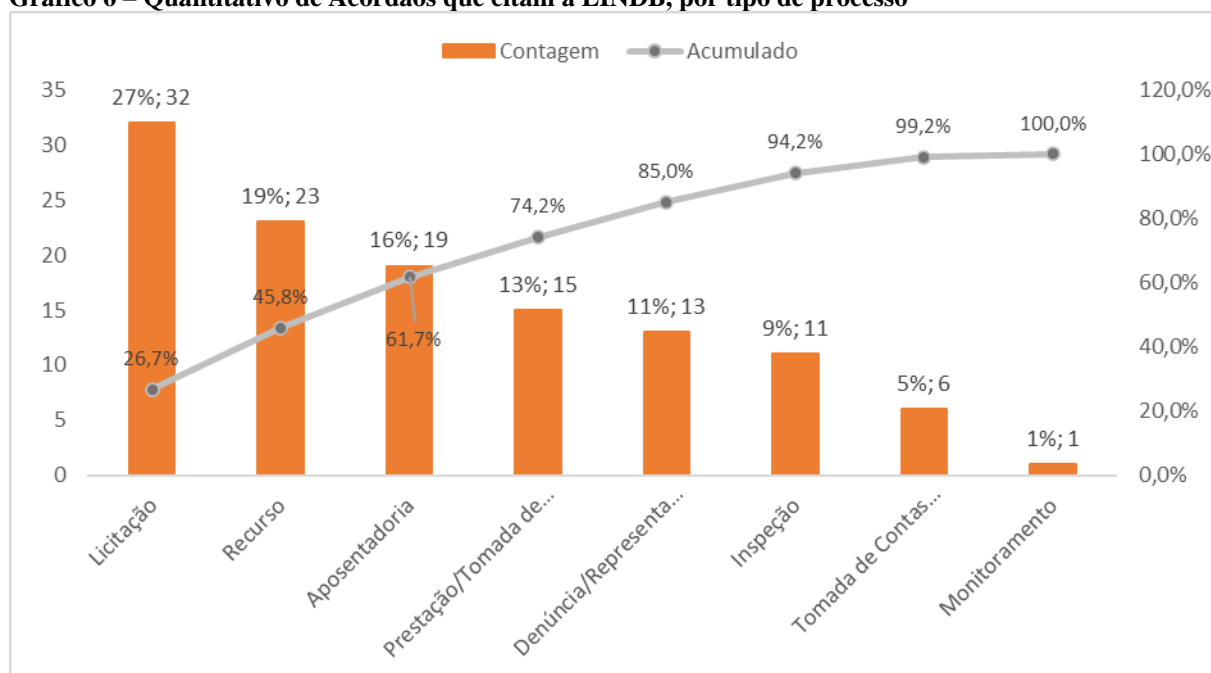
Gráfico 5 – Percentual de Acórdãos que citam a LINDB no período de 26/04/2018 a 26/04/2022, por Conselheiro Relator



Fonte Elaborado pela autora.

Nesse ponto, registra-se que o critério de distribuição de processos por Conselheiro vigente à época, qual seja, por lista de clientela, não se apresenta, num primeiro momento, como hipótese explicativa para a discrepância constatada, haja vista que, em tese, as distribuições se deram de forma equânime.

Relativamente aos tipos de processo, adotando-se a classificação estabelecida no art. 99 do RITCE/GO, com as subdivisões já apresentadas em tópico específico, o número de decisões colegiadas que aplicam a LINDB assim se divide, conforme demonstrado no gráfico 6 a seguir:

Gráfico 6 – Quantitativo de Acórdãos que citam a LINDB, por tipo de processo

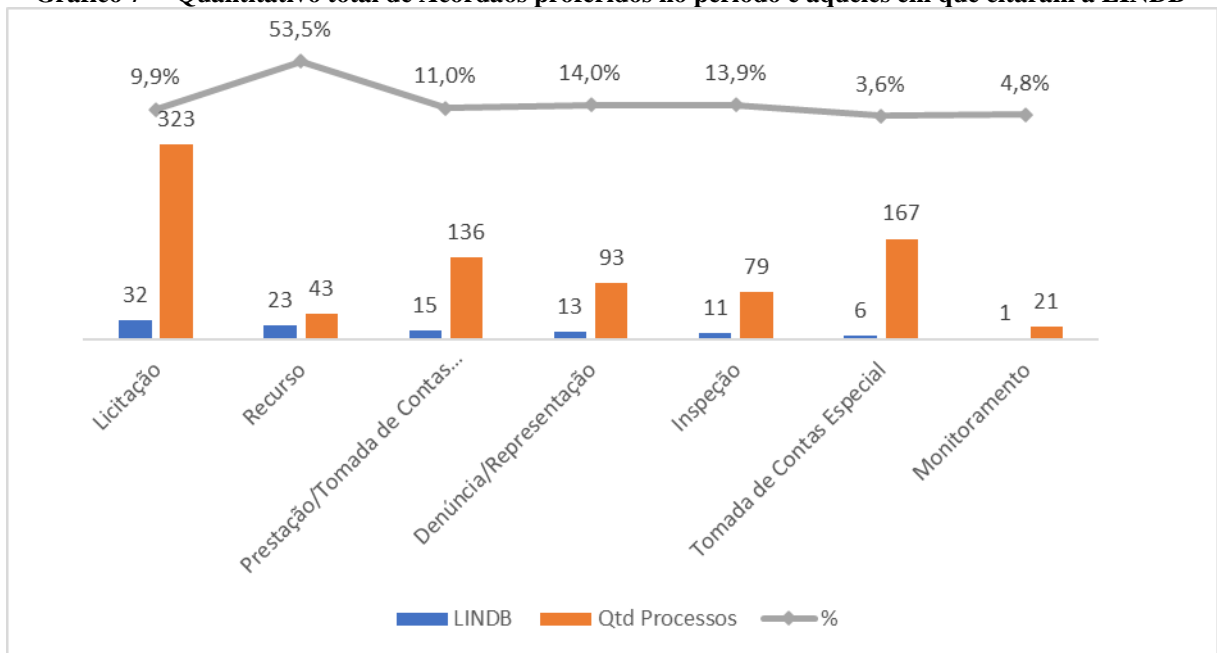
Fonte Elaborado pela autora.

Da análise do gráfico 6, verifica-se que os processos de licitação, neles incluídos as dispensas e inexigibilidade, bem como de recursos e aposentadoria representam, em conjunto, 62% do total de decisões colegiadas em que a LINDB foi citada.

Vale ressaltar que nesses tipos de processos a dimensão consequencialista é mais intuitiva, haja vista que são nítidos, e por vezes danosos, os reflexos da decisão. Com efeito, a anulação de um procedimento licitatório com o contrato ainda em vigência ou mesmo o julgamento pela ilegalidade de uma aposentadoria com base na contratação irregular ocorrida há mais de 20 (vinte) anos, pressupõe a necessidade de um maior diálogo com as circunstâncias do caso concreto.

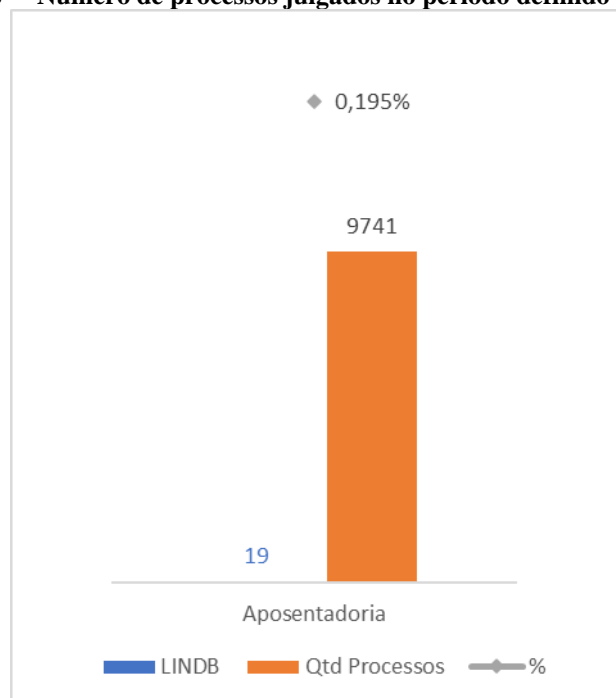
Nesse ponto, ressalva-se que, embora tal percentual seja significativo, neste momento ainda não é conclusivo, haja vista que a referência ao indexador pode constar em qualquer parte do Acórdão, e não propriamente na fundamentação da decisão, o que será demonstrado de forma analítica no decorrer do trabalho.

Levando em consideração apenas os 8 tipos que processos em que foram citados dispositivos da LINDB, quais sejam: licitação, recursos, aposentadoria, prestação e tomada de contas, denúncia e representação, inspeção, tomada de contas especial e monitoramento, importante trazer, neste momento, a relação entre o quantitativo total de Acórdãos proferidos no período e aqueles em que citaram a LINDB, conforme se verifica no gráfico 7 a seguir:

Gráfico 7 – Quantitativo total de Acórdãos proferidos no período e aqueles em que citaram a LINDB

Fonte Elaborado pela autora.

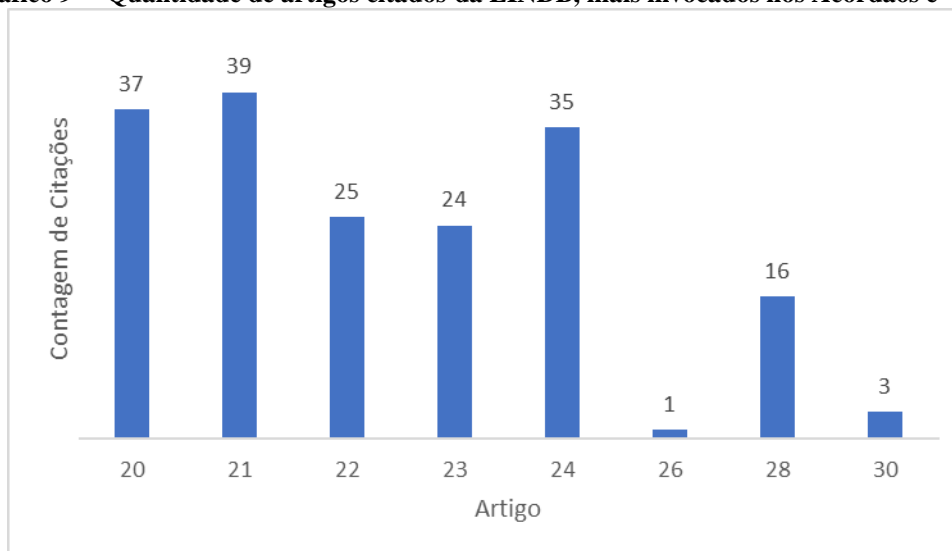
Relativamente às aposentadorias, em razão o expressivo número de processos julgados no período definido na amostra, apresenta-se o gráfico 8 abaixo:

Gráfico 8 – Número de processos julgados no período definido na amostra

Fonte Elaborado pela autora.

Quanto aos artigos mais citados da LINDB, importante trazer um panorama daqueles mais invocados nos Acórdãos e Votos, conforme apresentados no gráfico 9 a seguir.

Gráfico 9 – Quantidade de artigos citados da LINDB, mais invocados nos Acórdãos e Votos



Fonte Elaborado pela autora.

Ao analisar o gráfico acima, juntamente com os dados trazidos pelo gráfico 6, dada a tipologia dos processos e os dispositivos mais citados, infere-se que a LINDB foi suscitada principalmente com a finalidade de convalidação. Com efeito, os arts. 20, 21 e 24 apresentam uma dimensão consequencialista, com o temperamento de efeitos adversos, bem como de consideração das orientações gerais à época para fins de avaliação quanto a validade de ato.

Noutro ponto, conforme será demonstrado nos tópicos subsequentes, frequentemente em um mesmo Acórdão/Voto são aplicados conjuntamente mais de um artigo, de forma a fundamentar a tomada de decisão, sendo que a figura acima trata do total de incidências considerando os artigos de forma individualizada.

Nos próximos tópicos serão apresentados os resultados segundo o tipo de processo analisado, no intuito de trazer um panorama de aplicação da LINDB no fundamento decisório do TCE/GO. Para tanto, serão abordadas as seguintes variáveis: a) a parte na relação processual que primeiro suscitou a LINDB; b) artigos citados; c) objetivo de aplicação da LINDB; d) desenvolvimento argumentativo da normativa.

3.5 Análise dos dados por tipologia de processo

3.5.1 Inspeção

O processo autuado como inspeção diz respeito a um instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal de Contas do Estado para suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas ou apurar denúncias ou representações quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade de fatos da administração e de atos administrativos praticados por qualquer responsável sujeito à sua jurisdição, bem como para subsidiar a apreciação dos atos sujeitos a registro²⁰⁹.

De um total de 79 Acórdãos proferidos em processos de inspeção no período definido, a amostra é composta por apenas 11 processos que citam a LINDB.

Quanto ao autor que primeiro suscitou a normativa, somente em dois deles a LINDB foi citada pelo Auditor e pela unidade técnica, sendo que nos demais feitos, os dispositivos foram suscitados diretamente pelo próprio Conselheiro relator.

Relativamente aos dispositivos invocados, a tabela 3 demonstra o quantitativo de processos:

Tabela 3 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de inspeção

Artigos Suscitados	Qtd. Acórdãos
21	1
21 e ss.	1
22	1
20 e 21	7
Total Geral	10

Fonte Elaborado pela autora.

Vale consignar que a ausência de um item da amostra na tabela 3 acima²¹⁰ ocorreu em razão de não haver a menção expressa a dispositivo específico da LINDB, mas tão somente ao art. 8º do Decreto nº 9830/2019, que regulamenta o disposto no art. 22 da norma, acerca dos obstáculos e dificuldades reais do gestor. Assim, decidiu-se que, ainda que a conduta praticada fosse formalmente imprópria, ante as circunstâncias fáticas narradas nos autos, o ato

²⁰⁹ Art. 241 do RITCE/GO. GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

²¹⁰ Acórdão nº 02325/2019 (processo nº 201300047004305).

mostrou-se legítimo, afastando, por conseguinte, a aplicação de penalidade ao gestor em razão da ocorrência da prescrição.

No processo em que a LINDB é citada pela unidade técnica²¹¹, há menção expressa ao art. 22, caput e seu § 1º, de forma a afastar a responsabilização dos dirigentes máximos da autarquia, sendo referido entendimento acompanhado pelo Conselheiro relator. Contudo, a LINDB é citada apenas no relatório do Voto, com a transcrição da conclusão da unidade técnica, não sendo apresentado desenvolvimento argumentativo próprio quanto ao tema.

Nos demais processos, os dispositivos são invocados pelo próprio Conselheiro relator. Em um desses casos, o art. 21 e seguintes é invocado de forma retórica, com a finalidade de convalidar o ato, não havendo qualquer diálogo entre os requisitos estabelecidos na norma e o caso concreto analisado, conforme trecho do Voto:

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 licitados²¹².

Nos demais processos, o Conselheiro Relator aplicou os arts. 20 e 21 da LINDB com a finalidade de reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória e evitar a instauração de tomada de contas especial para apuração de dano ou mesmo a imputação de débito ao responsável²¹³. Transcreve-se o trecho:

Ademais, a adoção de conversão ou instauração do feito em Tomada de Contas Especial restará inócua no caso subexamine, posto que os comandos do decisum não produzirão qualquer efeito prático no futuro, contrariando a redação dos artigos 20 e 21 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

(...)

As alterações realizadas na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, trouxeram balizas para o julgador, seja na esfera judicial, administrativa ou controladora, acerca das consequências práticas da decisão, e sua verdadeira eficácia, não podendo fechar os olhos para os reflexos do decisum.

²¹¹ Processo nº 201300047003471.

²¹² Trecho extraído do Acórdão nº 1026/2020 – Tribunal Pleno.

²¹³ Ainda que a matéria analisada seja a mesma (prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória), nos processos nºs. 200800047002192 e 201100047001031, em seu Voto, o Relator vale-se da fundamentação utilizada nos processos da SES (201100010014824, 201400010017377, 200900047001130, 202100010006493).

3.5.2 Tomada de contas especial

Preliminarmente, importante trazer uma compreensão quanto ao objetivo do processo de tomada de contas especial, de forma possibilitar a apreensão do propósito pelo qual a LINDB é aplicada.

Tais processos, pela sua natureza, destinam-se a assegurar o ressarcimento ao erário, com a devida apuração de fatos, identificação de responsáveis e quantificação do dano, quando: a) houver omissão do dever de prestar contas; b) não for comprovada a aplicação dos recursos repassados pelo Estado; c) ocorrer desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos; ou d) ocorrer a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

A instauração do processo de tomada de contas especial tem como pressuposto a existência de elementos fáticos e jurídicos que comprovem o dano ou demonstrem indícios de sua existência. Desta forma, já caracterizada a ação administrativa irregular, resta a discussão acerca das medidas necessárias a assegurar o ressarcimento do dano causado ao erário.

Vale ressaltar que em processos desta natureza, por apresentarem um caráter predominantemente sancionatório, com repercussão patrimonial significativa, a análise do contexto fático em que a conduta do agente foi praticada é elemento essencial para a compreensão quanto à necessidade de ressarcimento ao erário. Para tanto, a aplicação dos dispositivos da LINDB, em especial o art. 22 que alude à consideração das dificuldades reais do gestor, mostra-se imprescindível, seja para imputar o débito ou mesmo para afastá-lo.

Em que pese tal indispensabilidade, do universo de 167 Acórdãos proferidos em processos de tomada de contas especial dentro do recorte temporal da presente pesquisa, apenas 06 deles fazem menção expressa à LINDB, sendo os seguintes dispositivos suscitados, conforme demonstrados na tabela 4 abaixo:

Tabela 4 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de tomada de contas especial
Quantidade de

Artigos Suscitados	Acórdãos
20 e 21	5
22	1
Total Geral	6

Fonte Elaborado pela autora.

Nesta amostra, verificou-se que em apenas um deles a LINDB é suscitada pela unidade técnica, a qual aplicou o art. 22, § 2º da normativa com a finalidade afastar a penalização (multa) a um dos possíveis responsáveis. A hipótese é clássica quando se tem em conta a inspiração do ato normativo – a existência comprovada de dificuldades reais pode determinar a mitigação da responsabilidade. Referido entendimento foi acatado pelo Conselheiro Relator, fazendo parte integrante do seu Voto.

Observa-se que o TCE/GO tem aplicado o §2º do art. 22 como parâmetro não só para a dosimetria da pena, em sentido estrito, mas também como fundamento excludente de responsabilização pela conduta em apuração. Contudo, não é apresentada qualquer “contextualização” da situação fática analisada nos autos com as hipóteses exigidas no § 2º do art. 22 da LINDB, o que pode ser ilustrado pelo seguinte trecho do Acórdão:

Com efeito, é necessário considerar, na aplicação de sanções, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a Administração Pública, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes, nos precisos termos do art. 22, § 2º da LINDB (Decreto-Lei n. 4.657/1942). Com base nisso, e seguindo o mesmo raciocínio do item anterior, é que se entende cabível o afastamento da multa às responsáveis²¹⁴.

Nos demais processos de tomada de contas especial, foi o próprio Conselheiro relator quem suscitou o exame ou a aplicação da LINDB. Em todos eles, os Acórdãos foram proferidos em 2021, são de competência do mesmo Relator, que aplica, de forma conjunta, os arts. 20 e 21 da LINDB com o objetivo de arquivar o processo, sem análise do mérito.

Nestes casos, a matéria em debate foi a mesma, qual seja, prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória, razão pela qual o Relator valeu-se de igual fundamentação em todos os processos. Com efeito, foi utilizado o argumento padrão de que, em razão de significativo decurso temporal, do malferimento dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica, aliado à ausência de resultado no procedimento, não se vislumbrou razão lógica-processual para apreciar as tomadas de contas especiais. Consequentemente, deixou-se de aplicar o débito e/ou a multa sugeridos pelas áreas técnicas do Tribunal.

À exceção do Acórdão nº 05145/2021²¹⁵, os dispositivos da LINDB invocados dialogaram em alguma medida com o caso concreto, eis que associam a conclusão do controle

²¹⁴ Trecho extraído do Acórdão nº 1.255/2022 – Tribunal Pleno.

²¹⁵ Ainda que a matéria analisada seja a mesma (prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória), em seu Voto o Relator vale-se de fundamentação utilizada nos processos de outro jurisdicionado (201100010014824, 201400010017377, 200900047001130, 202100010006493).

à situação fática discutida, ainda que não tenha havido aprofundamento quanto à interpretação dos artigos suscitados.

3.5.3 Tomada e prestação de contas

Os processos autuados como prestação ou tomada de contas objetivam o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos. São instruídos com a demonstração dos atos e fatos de natureza orçamentária, financeira e patrimonial praticados pelos responsáveis, referentes ao exercício ou período de sua gestão e da guarda de bens e valores públicos sob sua responsabilidade, segundo o (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Ambas se diferenciam apenas em razão do sujeito. Enquanto as tomadas de contas dizem respeito às contas dos órgãos da administração direta, as prestações de contas referem-se aos Fundos Especiais e às entidades da administração indireta, inclusive Fundações e Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público²¹⁶.

Vale registrar que o controle exercido no julgamento de tomadas e de prestações de contas é um instrumento de controle posterior aos atos de gestão, ou seja, o controle somente é exercido após a conclusão dos atos que implicaram na utilização dos recursos públicos durante todo o exercício. O processo é, na verdade, iniciado pelo próprio gestor ao longo do exercício financeiro, assistido pelos órgãos e unidades de auditoria interna, recebendo, posteriormente, a avaliação do Controle Interno. Importante frisar que os órgãos produzem a documentação necessária, trazendo ao controle externo as informações relevantes sobre a gestão pública que será objeto de julgamento pelos Tribunais de Contas.

Do universo de 136 processos de tomada e prestação de contas julgados no período delimitado, a amostra selecionada compreende a análise de 15 processos, os quais aplicaram os seguintes dispositivos da LINDB, conforme demonstrado na tabela 5 a seguir:

²¹⁶ Art. 181 do RITCE/GO. GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

Tabela 5 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de prestação e tomada de contas

Artigos Suscitados	Qtd. Acórdãos
22	7
23 e 24	8
Total Geral	15

Fonte Elaborado pela autora.

Em nenhum processo a LINDB foi suscitada pelo Conselheiro relator, mas tão somente pela unidade técnica ou pelo MPC.

Em um deles²¹⁷, a unidade técnica e o MPC citaram o art. 22, mas o Conselheiro relator, apesar de acompanhar expressamente o entendimento por eles externado, utiliza-se dos arts. 23 e 24.

Da análise dos Votos dos relatores, verifica-se que em duas ocorrências a LINDB é citada apenas no relatório, como parte da manifestação do corpo técnico do Tribunal²¹⁸. Em outros três casos, o relator apenas cita a LINDB em abstrato, não fazendo menção a qualquer dispositivo, contudo o entendimento da área técnica foi endossado, o qual faz menção ao art. 22 da normativa²¹⁹.

Os art. 23 e 24 foram utilizados com o objetivo de prever um regime de transição, haja vista que as irregularidades constatadas, outrora, eram praticadas e apontadas meramente como suscetíveis de ressalvas.

Já o art. 22 foi invocado com o objetivo de explicitar os obstáculos e dificuldades do gestor, diante da complexidade de implantação definitiva dos procedimentos de mensuração estabelecidos pela Portaria STN nº 548/2015, nos prazos estabelecidos.

Em ambas as aplicações, a matéria em debate evoluiu, em sua maioria, deficiências evidenciadas na apresentação dos inventários de bens, o que seria, em tese, causa de julgamento pela irregularidade das contas. Contudo, por entender que o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável tiveram obrigatoriedade de registros contábeis somente a partir de 01/01/2019, conforme disposto na Portaria STN nº 548/2015, a impropriedade foi objeto de ressalva, sem aplicação de penalidade.

Quanto ao desenvolvimento argumentativo, houve relativo diálogo da normativa com o caso concreto.

²¹⁷ Processo nº 202000047002669.

²¹⁸ Processos nºs. 201500022033156 e 201800017000408.

²¹⁹ Processos nºs. 202100047002105, 202000047002686 e 202000047002700.

3.5.4 Monitoramento

Instrumento de fiscalização de controle externo, o monitoramento consiste no processo em que é verificado o cumprimento das decisões expedidas pelo Tribunal e os resultados delas advindos²²⁰.

A amostra é composta por apenas 1 (um) processo, do total de 21 monitoramentos julgados no período, o qual objetivou avaliar o cumprimento do Acórdão nº 0569/2018, que determinou a apresentação um cronograma contemplando as etapas e seus respectivos prazos de conclusão, necessários para a implantação e a consequente utilização de um banco de dados e de um sistema parametrizado de gerenciamento das rodovias, visando possibilitar o desenvolvimento da prática de se controlar de maneira efetiva a melhor forma de se destinar os recursos para a manutenção do patrimônio rodoviário do Estado de Goiás.

A LINDB foi suscitada pela Conselheira relatora com a finalidade de enquadrar a conduta do gestor como erro grosseiro, conforme previsto no art. 28 da LINDB e, por consequência, penalizá-lo com ao pagamento de multa pelo não cumprimento da determinação.

No caso, foram analisadas as alegações do jurisdicionado e entendeu-se que o agente público desatendeu aos mais singelos deveres objetivos de cuidado, ou seja, que a ação ou omissão perpetrada esteve aquém daquela esperada para um administrador público minimamente diligente, havendo o necessário diálogo entre o dispositivo invocado e a situação enfrentada em concreto.

3.5.5 Aposentadoria

A aposentadoria constitui-se em ato complexo, na medida em que só se aperfeiçoa com o registro junto à Corte de Contas. Para a análise do ato de aposentadoria, necessário também o registro do seu ato de admissão, conforme estabelecido no art. 297 do RITCE/GO.

Do universo de 9.741 aposentadorias julgadas no recorte temporal definido, a amostra selecionada constitui-se de 19 processos, sendo que em todos eles a LINDB foi invocada pelo próprio Conselheiro relator.

²²⁰ Art. 244 do RITCE/GO. GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

A tabela 6, abaixo, representa a relação entre o quantitativo de processos e os artigos suscitados pela relatoria:

Tabela 6 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de aposentadoria

Artigos Suscitados	Qtd. Acórdãos
21 e 22	2
23 e 24	14
24 e 30	3
Total Geral	19

Fonte Elaborado pela autora.

Vale registrar que, ainda que tenham sido invocados diversos dispositivos no intuito de considerar legais os atos de admissão e aposentadoria, nos processos objetos da amostra foram constatadas irregularidades semelhantes, concernentes a admissões sem concurso público após a CF/88 ou em desacordo com o prazo estabelecido na norma transitória estabelecida no art. 19 do ADCT²²¹, bem como a ocorrência de provimento derivado inconstitucional, com a transposição de cargos sem a comprovação da compatibilidade de atribuições e de requisitos para ingresso.

Os arts. 23 e 24 foram invocados em processos da mesma relatoria e dizem respeito a aposentadoria de servidores do próprio TCE/GO. Em todos eles a fundamentação é similar, independentemente da manifestação dos órgãos técnicos²²².

Nos Votos, os dispositivos foram citados com o objetivo de protegerem situações consolidadas pelo tempo e a boa-fé dos atos administrativos, prevendo regras de transição em orientações novas e a necessidade de considerar orientações gerias à época, consagrando os princípios da proteção de confiança e irretroatividade de posicionamento judicial.

Os arts. 24 e 30 foram invocados em processos de aposentadoria de servidores do Departamento Estadual de Trânsito de Goiás (DETRAN/GO). Nestes casos, os dispositivos foram mencionados com o objetivo de justificar a existência de julgados que consideraram legais situações semelhantes às retratadas.

Por fim, os arts. 21 e 22 foram aplicados em processos da Secretaria de Estado da Saúde (SES), de forma a validar os atos em razão de os efeitos já terem se esvaído com a

²²¹ Art. 19. Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37 da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

²²² Dada a autonomia funcional, a depender do membro competente do MPC e da Auditoria, as manifestações e propostas de encaminhamento são distintas.

consumação do feito. Todavia, não há qualquer análise das consequências da decisão ou das dificuldades enfrentadas pelo gestor para a prática do ato.

Vale ressaltar que em todas as ocorrências a LINDB é utilizada como argumento que reforça a proteção de uma situação que o Colegiado entendeu alcançada pela garantia de segurança jurídica.

3.5.6 Licitações

O TCE/GO, no cumprimento de seu mister constitucional que lhe confere parte da atribuição do controle externo do gasto público estadual insertos nos arts. 25 e 26 da Constituição do Estado de Goiás, realiza a análise de legalidade e conformidade dos procedimentos licitatórios dentro da alçada definida em sua Lei Orgânica e no seu Regimento Interno.

A forma de fiscalização que o Tribunal realiza nos atos convocatórios referentes a procedimentos licitatórios instaurados pelos órgãos e entidades sob sua jurisdição, bem como os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação, se dá por meio de requisição, considerando critérios de materialidade definidos em normativos próprios, bem como tendo por propósito a eficácia, a efetividade e a racionalização de processos²²³.

Em regra, o escopo de análise do TCE/GO não abrange a execução contratual, se limitando ao exame de aspectos de conformidade envolvidos no procedimento licitatório, especialmente quanto aos normativos aplicáveis à fase interna e externa do certame.

Antes de apresentar como os dados empíricos se portaram, é necessário trazer um registro acerca da necessidade da análise preventiva ou concomitante dos procedimentos de fiscalização em relação aos atos de gestão dos recursos públicos.

Para o atingimento do objetivo almejado pelo legislador de eficiência do controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos, a ser feito pelo Tribunal de Contas competente²²⁴, a atuação dos órgãos de controle externo deve dar-se de forma contemporânea entre a prática do ato e a ocorrência dos seus efeitos, visando a adoção de medidas corretivas

²²³ GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 5/2015**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10106>. Acesso em: 30 jul. 2023.

²²⁴ Art. 113 e parágrafos da Lei Federal nº 8.666/93. (BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm Acesso em: 01 ago. 2023).

pertinentes que forem determinadas e evitando, dessa forma, a ocorrência de gestões temerárias e de danos ao erário ou a terceiros.

Ocorre que, não raras vezes, o efeito preventivo desejado não é possível, restando tão somente a possibilidade de aplicação de sanções e expedição de determinações no sentido de se adotar medidas corretivas, de caráter pedagógico, em procedimentos licitatórios futuros. Nesses casos, a eficácia e a efetividade da atuação do controle externo ficam muito comprometidas, causando, inclusive, insegurança aos responsáveis pela gestão pública, pois frequentemente se discute a validade de atos já exauridos no tempo.

Dos 323 processos de licitação julgados no período objeto da pesquisa, a amostra se concentrou na análise de 32 processos em que a LINDB é citada.

A tabela 7, abaixo, representa a relação entre o quantitativo de processos e os artigos suscitados:

Tabela 7 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de licitação

Artigos Suscitados	Quantidade de Acórdãos
20 a 24	1
20 e 21	9
22	6
22 e 24	1
22 e 28	1
23	1
24	7
28	5
N/A	1
Total Geral	32

Fonte Elaborado pela autora.

A despeito dos artigos citados, verifica-se que o objetivo de aplicação é semelhante, qual seja, ou a modulação dos efeitos para a preservação da relação contratual constituída sob a égide de ato considerado ilegal/irregular, ou o afastamento/imputação de possível penalidade.

Em apenas 2 (dois) processos os arts. 20 e 21 da LINDB são suscitados pelo próprio Conselheiro relator, com o objetivo de evitar a anulação do ato ou a aplicação de multa sugerida por outro órgão técnico da Corte²²⁵. Contudo, os dispositivos são citados de forma

²²⁵ Processos n.ºs. 201700036001350 e 201400005012487.

retórica, apenas na conclusão do Voto e à título de reforço argumentativo, não havendo qualquer diálogo com o caso concreto. Segue o trecho de um dos Votos:

Destarte, consoante todo o exposto e considerando não ter sido detectada distorção relevante quanto ao processamento do Edital de Pregão Eletrônico SRP nº 008/2017 da então AGETOP (atual GOINFRA) que enseje a necessidade de anulação do ato, conforme as diretrizes traçadas pelos artigos 20 e 21 da LINDB, afasto a aplicação de multa sugerida pelo *Parquet* de Contas e anuo com o posicionamento do setor técnico desta Casa e da Auditoria, para VOTAR, pela²²⁶:

Nos outros 07 processos os arts. 20 e 21 da LINDB são suscitados pela unidade técnica e o trecho que cita a normativa é apenas transcrito no relatório do Voto do Conselheiro relator, não havendo qualquer desenvolvimento argumentativo do Conselheiro acerca da matéria. Contudo, em todos eles, o entendimento da unidade técnica é expressamente endossado, fazendo ser parte integrante do julgado.

Nestes termos, ao analisar as Instruções Técnicas proferidas, verificou-se que em 2 (dois) casos houve a tratativa das consequências de uma possível anulação do contrato ou imputação de penalidade. Em um deles, diante de um provável sobrepreço, ponderou-se que “uma eventual medida cautelar ou interventiva poderia causar dano inverso”²²⁷, enquanto no outro considerou-se, apesar das inúmeras irregularidades constatadas, que “o ato perdera sua validade, não produzindo mais efeitos em decorrência de rescisão contratual”²²⁸.

Nos demais²²⁹, os artigos são citados apenas de forma retórica, sem qualquer análise das consequências jurídicas e administrativas da decisão, sendo apresentada conclusão idêntica à acima transcrita.

Relativamente ao art. 24 da LINDB, observa-se que em apenas 1 (uma) ocorrência o dispositivo é aplicado de forma a levar em consideração as orientações gerais à época²³⁰. No caso, o procedimento licitatório havia ocorrido em 2014 e entendeu-se que à época dos fatos, “a técnica de orçamentação por média ou menor valor de 3 orçamentos era a mais utilizada pela Administração estadual, não havendo normativo específico que regulasse o tema”, constituindo-se o método como “prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”.

²²⁶ Trecho extraído do Acórdão nº 03654/2021 – Tribunal Pleno.

²²⁷ Processo nº 202000047000759.

²²⁸ Processo nº 201600006038272.

²²⁹ Processos nºs. 202000047000139, 201900047002668, 201400005015647, 201700036001345 e 201900010008419.

²³⁰ Processo nºs. 201400005007817.

Assim, a ilegalidade do contrato, bem como a imputação de multa ao gestor foram afastados, por entender que à época a conduta se pautava em prática administrativa aceitável e reiterada.

Nos demais processos, da mesma relatoria, o art. 24 da LINDB é invocado de forma idêntica e com o objetivo de aproveitar os efeitos do contrato, sob o argumento de que o “objeto contratado foi empenhado, liquidado e pago”²³¹.

Contudo, o objetivo do dispositivo não é esse. Não se explicitou as orientações gerais à época, mas apenas o fato de o contrato já ter sido executado, o que não é motivo suficiente, por si só, para afastar a sua nulidade.

Em apenas uma ocorrência o art. 24 da LINDB foi invocado com o objetivo de anular o certame, em razão as irregularidades de natureza grave²³². Contudo, a aplicação é meramente retórica, sem qualquer diálogo com o caso concreto, conforme transcreve-se o trecho:

Ante o exposto, apresento aos meus pares que compõem o Tribunal Pleno desta Corte a proposta de Acórdão para, com fundamento no art. 99, inciso II da Lei Orgânica, art. 24 da LINDB e na INSTRUÇÃO TÉCNICA Nº 6/2020 - SERV-ANEP (ev. 19), do SERVIÇO DE ANÁLISE DE EDITAIS E PROJETOS DE ENGENHARIA²³³:

O art. 22 da LINDB é invocado de forma a afastar a imputação de débito ou multa do gestor, diante das irregularidades constatadas.

Verifica-se que, em 3 (três) processos, referido dispositivo tem aplicação meramente retórica. Em um deles afastou-se a aplicação de sanções ou imputação de débito à gestora em razão de “não ser possível se inferir dolo ou culpa grave na conduta, nem risco aparente de dano ao erário”²³⁴. Na outra ocorrência, houve a declaração de irregularidade do ato de inexigibilidade de licitação realizado, sem declaração de nulidade do contrato, bem como sem aplicação de multa, haja vista que o “gestor agiu com os meios moderados e formas legais que dispunha ao seu alcance, não sendo demonstrado nos autos má-fé, incúria, muito menos danos ao erário”²³⁵. No terceiro²³⁶, o artigo foi invocado apenas para concluir pela não aplicação de

²³¹ Processos n.ºs. 201200047003245, 201100047002931, 20140005002358, 201000022001146, 201400010021888 e 201400010018749.

²³² Processo n.º 201700006000602.

²³³ Trecho extraído do Acórdão n.º 5400/2021 - Tribunal Pleno.

²³⁴ Processo n.º 201400047002523.

²³⁵ Processo n.º 201500055000008.

²³⁶ Processo n.º 201800036002158.

multa, já que era a “primeira oportunidade em que a Corte enfrentava a questão”. Contudo, não são trazidos nos autos informações acerca das condutas praticadas.

Nos demais processos há uma análise, ainda que superficial, da conduta do agente, de modo a não o penalizar pela prática do ato ilegal²³⁷. No processo nº 201500010000750 considerou-se a baixa materialidade do dano, bem como seu caráter momentâneo, dado que houve o posterior ressarcimento integral do valor, analisando, ainda a conduta da agente à luz de seus antecedentes. No processo nº 201900011007621, também se afastou a penalidade, sob o fundamento de que “ante as escassas fontes de pesquisas, a considerar a peculiaridade dos produtos a serem adquiridos, não é exigível que o gestor lance mão de todos os parâmetros de verificação previstos em lei”.

Em um caso²³⁸, relata o Conselheiro, em seu voto, que o Jurisdicionado invoca o art. 22 da LINDB com a finalidade de afastar o possível dano ao erário em razão das contratações irregulares. Para tanto, transcreve os questionamentos por ele trazidos: “Qual providência deveria ter tomado o agente? Deixado de contratar? Se adotada providência diversa, que não concluísse pela contratação, certamente a organização funcionaria mal, gerando imensuráveis prejuízos a seus usuários”.

Na fundamentação de seu Voto, apesar de não aplicar expressamente a LINDB, o relator evidencia as dificuldades do gestor na realização de concurso público, de forma a afastar a imputação de débito, havendo, desta forma, o necessário diálogo da normativa com o caso concreto.

Em dois processos foi invocado o parágrafo segundo do art. 22 da LINDB com a finalidade de afastar a penalidade²³⁹. Contudo, referido dispositivo foi aplicado de maneira equivocada, nos mesmos moldes do exposto no item 3.5.1.

No mesmo sentido, o art. 28 da LINDB foi invocado com a finalidade de afastar ou de imputar penalidade ao gestor.

Em uma ocorrência²⁴⁰, o relator aplica o art. 28 da normativa, de forma a demonstrar que o gestor não agiu com dolo ou erro grosseiro. No caso, afastou-se a responsabilidade do Presidente da autarquia por entender que seus atos foram pautados em parecer do controle interno, o qual não apontou as irregularidades constatadas.

Noutro sentido, entendeu-se pela responsabilização do ex-Chefe da Casa Militar à época das contratações diretas que, por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*, “não apenas

²³⁷ Processos n.ºs. 201500010000750 e 201900011007621.

²³⁸ Processo nº 201300022140921.

²³⁹ Processos n.ºs. 201400010021852 e 201400010018749.

²⁴⁰ Processo nº 201800036002403.

escolheu e manteve servidores que não demonstraram aptidão para a conclusão de licitações, como não tomou nenhuma medida apta a sanear a ilegalidade da despesa executada”, o que configura erro grosseiro²⁴¹.

Com a finalidade de imputar multa ao gestor, também se entendeu que importa em prática de erro grosseiro e constitui falta grave a “aprovação do projeto da ponte sem informações basilares”, “pois para qualquer edificação é necessário estudo de capacidade de carga do terreno em que se apoia a obra, quanto mais em uma obra de arte especial sujeita a elevadas cargas”²⁴².

Em um processo, o art. 28 da LINDB é citado apenas no Acórdão²⁴³, para dar ciência ao jurisdicionado de que as opiniões orientativas e pareceres jurídicos expedidas pelos agentes públicos da Procuradoria-Geral do Estado estão sujeitos a controle e responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro, conforme art. 28 da LINDB. Contudo, não há qualquer desenvolvimento do assunto tanto pelo relator quanto pelos órgãos técnicos do Tribunal.

Por fim, apesar de fazer alusão expressa ao art. 28 da LINDB e constituir objeto da amostra, no processo nº 202000047001362 há apenas a transcrição de parte de texto do autor Sidney Bittencourt acerca da contratação direta no momento da pandemia, em que há a citação do dispositivo. Todavia, não há análise ou aplicação do artigo ao caso concreto, tampouco houve o exame se a conduta do gestor configurou ou não erro grosseiro.

O art. 23 da LINDB foi invocado em apenas um processo²⁴⁴, com o objetivo de afastar a penalidade sugerida. Entendeu-se que, “compreendo que além de inesperada, a desarmonia entre a recente deliberação e eventual nova interpretação sobre a matéria exigiria que se constituísse regime de transição, anotando prazos razoáveis para que a Administração se condicionasse às novas determinações exaradas”.

As demais formas de citação dos artigos da LINDB foram meramente retóricas²⁴⁵, apenas como reforço argumentativo, sem análise de circunstâncias do caso concreto.

²⁴¹ Processo nº 201600015000245.

²⁴² Processo nº 201700036001137.

²⁴³ Processo nº 201900010008419. Neste caso, o entendimento da unidade técnica foi endossado pelo Conselheiro relator. Nele, aplicam-se os arts. 20 e 21 de forma a concluir que não foram detectadas distorções relevantes aptas a anularem o certame.

²⁴⁴ Processo nº 201500036001573.

²⁴⁵ Processo nº 201800036003335.

3.5.7 Denúncias e representações

As denúncias e representações são instrumentos de fiscalização em que são comunicadas ao Tribunal de Contas a ocorrência de irregularidades ou ilegalidades de atos sujeitos a sua jurisdição. São instrumentos democráticos colocados à disposição da sociedade para levar ao conhecimento do Tribunal condutas da Administração que configurem violação do interesse público primário, não servindo para tutelar interesses meramente privados.

Ambas se diferenciam em razão do sujeito que impulsiona o processo. Enquanto na denúncia qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato constitui parte legítima, na representação o rol de legitimados é taxativo, restrito às pessoas jurídicas de Direito Público. São elas: os Ministérios Públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal; os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 29 da Constituição Estadual; os senadores da República, deputados federais, estaduais e distritais, magistrados, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem; os tribunais de contas dos entes da federação e as câmaras municipais; a procuradoria-geral de contas; as equipes de inspeção ou de auditoria; as unidades técnicas do Tribunal; e outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de lei²⁴⁶.

Das 93 denúncias e representações julgadas no período definido, a amostra se concentra na análise de 13 processos, em que foram aplicados os seguintes dispositivos da LINDB, conforme demonstrado na tabela 8 abaixo:

Tabela 8 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de denúncias e representações

Artigos Suscitados	Quantidade de Acórdãos
20	1
20 e 21	2
21	1
22	3
23	1
24	1
26	1
28	3
Total Geral	13

Fonte Elaborado pela autora.

²⁴⁶ Arts. 87 e 91 do RITCE/GO. GOIÁS. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

O art. 22 da LINDB foi invocado em processos em que se discutem supostas irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios. Em dois processos²⁴⁷, o dispositivo foi citado pelo próprio Conselheiro relator com objetivo de considerar os atos praticados como legais e julgar improcedente a representação/denúncia. Em outra ocorrência²⁴⁸, ao acatar o entendimento da unidade técnica, considerou-se que, apesar da irregularidade constatada, houve o exaurimento do objeto do contrato e não foi constatado prejuízo, motivo pelo qual entendeu-se pela manutenção dos efeitos do contrato.

Contudo, verifica-se que a aplicação do dispositivo se deu de forma retórica, sem qualquer contextualização com o caso concreto, servido apenas como reforço argumentativo. Em nenhum momento foram considerados ou mesmo relatadas as circunstâncias em que o ato foi praticado, ou mesmo possíveis obstáculos e dificuldades enfrentadas pelo gestor, conforme depreende-se de trechos dos Votos:

Administração Pública, no uso do seu poder discricionário, deve ter margem para tomada de decisão quanto a celebração de novas contratações ou repactuação de contrato preexistente, sempre levando-se em conta a novel sistemática estabelecida pelo artigo 22 da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro²⁴⁹.

Por fim, levando-se em consideração as consequências práticas relativas a validade do contrato, nos termos do art. 22, § 1º da LINDB, apesar da divergência entre os prazos de vigência da contratação estipulado no Edital SRP n.º 14/2020 e no Contrato n.º 30/2020, ambos da CODEGO, entende-se pela manutenção dos efeitos derivados do contrato em análise, manifestando-se essa Unidade pela improcedência da denúncia, sugerindo o arquivamento dos presentes autos após expedidos os encaminhamentos discriminados na proposta a seguir²⁵⁰.

O art. 28 da LINDB, também foi aplicado em processos relativos a possíveis irregularidades ocorridas em procedimentos licitatórios. Em todos eles, cujo entendimento foi firmado pela unidade técnica e acatado pelo Conselheiro relator, foi trazido fundamento acerca do enquadramento da conduta do gestor como erro grosseiro e, via de consequência, como irregular²⁵¹.

Assim, além de entender pela ilegalidade do certame, foi dada ciência ao gestor de que configura erro grosseiro:

²⁴⁷ Processos n.ºs. 201800047000556 e 201800047000367.

²⁴⁸ Processo n.º 202000047002976.

²⁴⁹ Trecho extraído do Acórdão n.º 03136/2019 – Tribunal Pleno.

²⁵⁰ Trecho extraído do Acórdão n.º 6022/2021 – Tribunal Pleno.

²⁵¹ Processos n.ºs. 201800047002860, 201600047000870 e 202100047002228.

Pode configurar erro grosseiro (art. 28 da LINDB) conduta que não observe o dever de tratamento isonômico entre todos os licitantes (art. 3º e art. 48, I da Lei 8.666/93)²⁵².

[...] reputa-se como erro grosseiro a desclassificação ou inabilitação de licitante em função de exigência não prevista em edital, por configurar afronta ao art. 37, *caput* da Constituição e art. 3º e 41 da Lei nº 8.666/93²⁵³;

c) as atividades autorizadas a serem registradas e executadas por microempreendedor individual-MEI constituem rol taxativo, elaborado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) conforme previsão do art. 18-A, §4º-B da LC nº 123/06, devendo a Administração consultá-las antes de assim admiti-las em edital, sob pena de nulidade do instrumento convocatório e configuração de erro grosseiro pelos responsáveis, na forma do art. 28 da LINDB;

d) as figuras jurídicas do empresário individual e do microempreendedor individual-MEI não se confundem, e nem possuem personalidade jurídica e proteção patrimonial autônoma em relação a seus instituidores pessoas físicas, e por isto, não se constituem de pessoas jurídicas formais. Eventual publicação de instrumento convocatório que as admita fora da permissão legal, e enquanto pessoa jurídica formal, pode resultar em nulidade do instrumento convocatório e configuração de erro grosseiro pelos responsáveis, na forma do art. 28 da LINDB²⁵⁴;

O art. 23 da LINDB foi suscitado pelo Conselheiro relator de forma a acompanhar o entendimento da unidade técnica e julgar procedente a representação em razão da constatação de irregularidade em procedimento licitatório²⁵⁵. Contudo, entendeu-se pela modulação dos efeitos da decisão prospectivamente, tendo em vista a divergência de orientação quanto a aplicação de dispositivo legal. Assim foram expedidas determinações para que em futuras licitações sejam cumpridas as diretrizes traçadas pelo órgão de controle.

O art. 24 da LINDB foi invocado pelo Conselheiro relator no intuito de manter os efeitos do contrato, haja vista que o ato já se completou. Contudo, conforme já exposto no item 3.5.6, não foram explicitadas as orientações gerais à época, mas apenas o fato de o contrato já ter sido executado, o que não é motivo suficiente, por si só, para afastar a sua nulidade.

O art. 20 da LINDB foi aplicado pelo Conselheiro relator de forma a concluir pela ausência de resultado útil na prática do mesmo ato sem os vícios constatados, já que não houve “grave prejuízo ao certame e ao interesse público”²⁵⁶.

²⁵² Trecho extraído do Acórdão nº 0682/2021 – Tribunal Pleno.

²⁵³ Trecho extraído do Acórdão nº 4899/2021 – Tribunal Pleno.

²⁵⁴ Trecho extraído do Acórdão nº 1243/2022 – Tribunal Pleno.

²⁵⁵ Processo nº 201800047002131.

²⁵⁶ Processo nº 202000047001544.

O art. 21 da LINDB foi invocado pelo Conselheiro relator com o objetivo de, ante a constatação das irregularidades denunciadas, não determinar a imediata rescisão contratual, no intuito de “evitar prejuízos ao erário com a descontinuidade de serviço essencial de abastecimento”²⁵⁷.

Os arts. 20 e 21 foram invocados pelo Conselheiro relator com a finalidade de evitar a anulação do ato. Contudo, os dispositivos são citados de forma retórica, apenas na conclusão do Voto e à título de reforço argumentativo, não havendo qualquer diálogo com o caso concreto²⁵⁸. No mesmo sentido, os arts. 21 e 22 foram invocados de forma a evidenciar dúvidas sobre o assunto discutido, mas sem análise dos elementos essenciais dos dispositivos²⁵⁹.

O art. 26, §1º, inciso I foi invocado de forma retórica, com a finalidade de:

Nesse contexto, coaduno do entendimento exposto pela Unidade Técnica onde o aperfeiçoamento da metodologia de cálculo, mediante novo Edital de licitação, se mostra mais adequado para atender ao estabelecido pelo art. 26, § 1º, inciso I da LINDB, no sentido de se buscar solução jurídica proporcional e eficiente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público²⁶⁰.

3.5.8 Recursos

Ao TCE/GO compete o julgamento dos recursos interpostos em face de suas próprias decisões. Cada recurso possui seu regramento próprio e hipóteses de cabimento específicas, conforme estabelecido no RITCE/GO, em seus arts. 343 e seguintes.

No sistema recursal previsto na normativa regimental, os recursos de reconsideração e de reexame se diferenciam pelo fato de o primeiro ser interposto contra decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, mesmo especial, enquanto o segundo tem cabimento contra decisão de mérito proferida em processo concernente a ato sujeito a registro e a fiscalização de atos e contratos.

O RITCE/GO estabelece, ainda, quando houver obscuridade, omissão ou contradição em suas decisões, a possibilidade de se utilizar dos embargos de declaração para a correção de tais questões.

²⁵⁷ Processo nº 201800047001104.

²⁵⁸ Processo nº 201900047002447.

²⁵⁹ No processo nº 201900047001818, apesar de do Conselheiro relator não fazer menção a artigos específicos da LINDB, endossa o posicionamento do MPC, o qual suscita os arts. 21 e 22 da LINDB.

²⁶⁰ Processo nº 201911867000947.

O agravo, por sua vez, é cabível de despacho decisório do Presidente do TCE/GO ou do Relator desfavorável à parte ou de medida cautelar adotada de ofício ou mediante provocação.

Independentemente do recurso, o trâmite processual é o mesmo, motivo pelo qual a análise de aplicação dos dispositivos da LINDB não levará em consideração o tipo de recurso interposto.

Feitas as ponderações iniciais, dos 43 recursos julgados no período, a amostra se concentra na análise de 23 processos, em que foram aplicados os seguintes dispositivos da LINDB:

Tabela 9 – Artigos da LINDB suscitados nos processos de recursos

Artigos Suscitados	Quantidade de Acórdãos
20	2
20 e 21	10
21	1
22	5
22 e 28	1
28	4
Total Geral	23

Fonte: Elaborado pela autora.

O art. 20 da LINDB foi invocado pela unidade técnica e endossado pelo Conselheiro relator, de forma a demonstrar as consequências tanto da manutenção quanto da desconstituição da multa imputada ao gestor. No primeiro caso, é aplicado de forma retórica, sem qualquer diálogo com o caso concreto analisado, limitando-se a informar que o Acórdão recorrido, “segundo o art. 20 da LINDB, não teve suas razões de decidir justificadas em decisões com valores jurídicos abstratos, sendo consideradas as circunstâncias verificadas no mundo dos fatos”²⁶¹.

Já com a finalidade de dar provimento ao recurso e desconstituir a penalidade aplicada, o art. 20 da LINDB foi invocado com a finalidade de demonstrar que as “consequências práticas de refazimento dos atos processuais serão inócuas, haja vista que já alcançados pela prescrição”²⁶², havendo, neste caso, aplicação do dispositivo às peculiaridades do caso concreto.

²⁶¹ Processo nº 201900047002734.

²⁶² Processo nº 201900047002394.

O art. 21 da LINDB foi aplicado em apenas um processo, através do Voto-vista, em que se negou provimento ao recurso interposto contra a negativa de concessão de medida liminar, em razão da presença do perigo da demora inverso e por ausência do requisito de urgência. No caso, o Conselheiro invocou o dispositivo para justificar o risco da irreversibilidade da medida, já que “as consequências podem ser indesejadas e afetar drasticamente o exercício da atividade tributária”²⁶³.

Os arts. 20 e 21 foram citados de forma conjunta em processos da mesma relatoria, a qual aplica os dispositivos com o objetivo de prover o recurso, “reconhecendo a ocorrência da prescrição de ofício, para determinar o arquivamento dos autos, dado o longo decurso de prazo”²⁶⁴.

Nestes casos, os recursos foram interpostos por empresas distribuidoras de medicamentos e materiais hospitalares, contra débitos imputados em processos de tomada de contas especial. Com efeito, sem adentrar ao mérito das razões recursais, o Conselheiro relator utiliza-se dos mesmos argumentos já narrados no tópico 3.5.1, qual seja, reconhecer a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em razão do significativo decurso temporal, do malferimento dos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, da segurança jurídica, aliado à ausência de resultado no procedimento.

O art. 22 foi invocado com o objetivo de dar provimento ao recurso e afastar a aplicação de penalidade²⁶⁵. Nos processos, ainda que de forma simplista, foram analisados os obstáculos e as dificuldades enfrentados pelos gestores, havendo diálogo da normativa com o caso concreto.

Em um caso²⁶⁶, na peça recursal, o jurisdicionado invoca o art. 22 da LINDB de forma a apresentar obstáculos e dificuldades reais e financeiras enfrentadas ao assumir a autarquia, solicitando que tal fato fosse levado em consideração para isentá-lo da responsabilidade pelos atos que motivaram a aplicação de multa na decisão recorrida.

Contudo, acatando o posicionamento da unidade técnica, entendeu o Conselheiro relator que as “dificuldades inerentes à gestão não devem servir de escudo para escamotear uma gestão irresponsável”, sendo que “a LINDB não criou um salvo conduto para o gestor, a quem bastaria tão somente mencionar dificuldades temporais, orçamentárias/financeiras e de pessoal para ver-se livre do controle sobre seus atos”.

²⁶³ Processo nº 202000047000827.

²⁶⁴ Processos nºs. 202100047000298, 202000047001165, 202000047001148, 202000047000451, 201800047000428, 201900047001472, 201900047000092, 201900047000489, 201800047002086 e 201800047002085.

²⁶⁵ Processos nºs. 201700047001653, 201800047002692, 202000006025422 e 201800047001077.

²⁶⁶ Processo nº 202000047000818.

Em todos os casos, art. 28 da LINDB foi invocado pelo Conselheiro relator, de forma a dar provimento aos recursos e afastar a penalidade imputada ao gestor, por entender que não restou demonstrado nos autos qualquer atuação dolosa, culposa ou de má-fé, ou ainda, erro grosseiro nas condutas praticadas²⁶⁷.

Importante registrar que no processo nº 201900047002369, o art. 28 da LINDB consta no Voto apenas como argumento do recorrente para afastar sua responsabilização. Contudo, não há análise pelo Tribunal do dispositivo, sendo que o foi dado provimento ao recurso e desconstituída a multa imputada com base em outros argumentos.

Em caso específico acerca de recurso interposto contra Acórdão que imputou multa em razão de irregularidade na nomeação de candidatos aprovados em concurso público, o art. 28 foi aplicado em conjunto com o art. 22, ambos da LINDB²⁶⁸, no intuito de afastar tanto a irregularidade do ato quanto a imputação de multa ao gestor. Com efeito, entendeu o Conselheiro relator que o gestor atuou com base no princípio da boa-fé e nos limites das suas atribuições legalmente reservadas, adotando as medidas necessárias à correção da irregularidade quanto tomou conhecimento.

3.6 Resultados da pesquisa

A partir dos dados já apresentados nos tópicos anteriores, é possível traçar o diagnóstico de como TCE/GO tem aplicado os dispositivos da LINDB em suas decisões colegiadas.

Preliminarmente, observa-se a ausência de padronização dos julgados, fato que, inclusive, prejudicou a definição de matrizes uniformes acerca do desenvolvimento argumentativo apresentado pelo Tribunal.

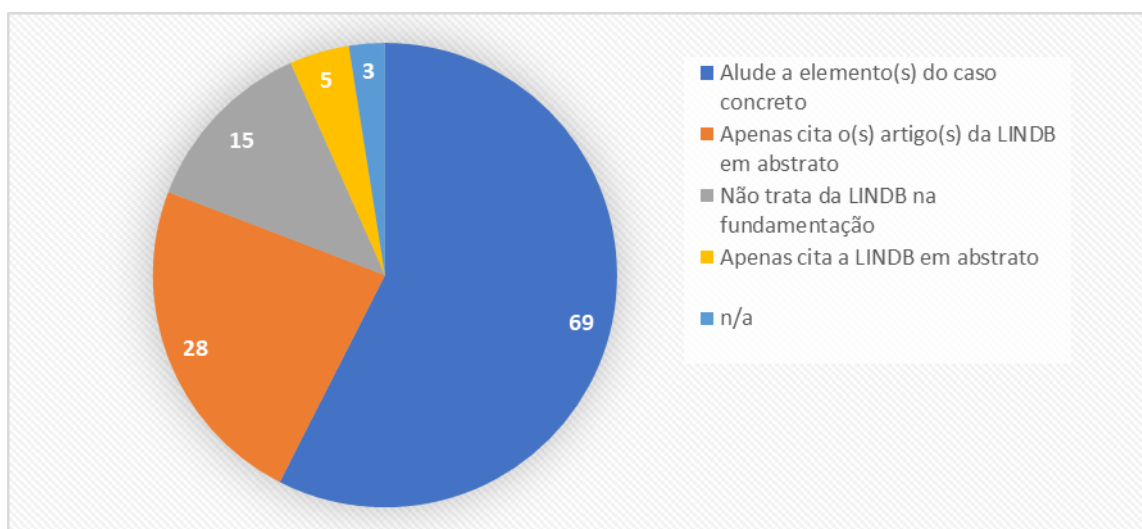
Quanto à forma de invocação da normativa, são utilizados vários termos, como LINDB, “Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro”, “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” e Lei nº 13.655/1993, dificultando, desta forma, a definição do universo amostral com parâmetros mais precisos.

Relativamente ao desenvolvimento argumentativo, o gráfico 10, abaixo, demonstra de forma sucinta e consolidada a maneira como os dispositivos da LINDB foram referidos nos Votos, que fazem parte integrante dos Acórdãos:

²⁶⁷ Processos n.ºs. 201900047000866, 201900047000791 e 201900047000740.

²⁶⁸ Processo nº 202000047000850.

Gráfico 10 – Aplicação dos dispositivos da LINDB nos Votos



Fonte: Elaborado pela autora.

Verifica-se que em várias ocorrências, mesmo citando a LINDB no Relatório, a normativa não consta na fundamentação do Voto, não enfrentando a questão que foi suscitada na instrução processual. Tal fato gera dúvidas se realmente a LINDB fez parte das razões de decidir, tampouco se foi considerada pelo Colegiado da Corte de Contas no julgamento. Essa incerteza também é observada em processos nos quais o entendimento dos órgãos técnicos é adotado de forma genérica, sem qualquer desenvolvimento argumentativo próprio da relatoria.

Tal inferência pode ser comprovada pelo baixo número de incidências da LINDB nos Acórdãos. Dos 120 processos que compõem a amostra, em apenas 13 deles a normativa é citada. É dizer, dedica-se pouca atenção à LINDB, não se apresentando a lei como um componente relevante para a formação da convicção do Colegiado.

Com efeito, decisões fundamentadas de forma insuficiente fragilizam o devido processo, na medida em que demonstram a ausência do diálogo necessário em relação às questões suscitadas, às informações coletadas e aos argumentos apresentados nos autos. A processualidade da atuação estatal visa buscar informação de todos os atores processuais com o objetivo de trazer um resultado útil e, sempre que possível, resolutivo de mérito. Logo, a atividade judicante deve ser dialógica, dialética e pautada em um conjunto de atos

preordenados e sequenciais, de modo a debater os diferentes pontos de vista sobre o mesmo assunto.

Outrossim, evidencia-se a falta de tecnicidade das decisões exaradas em razão da aplicação meramente retórica de alguns dispositivos, com sua simples invocação sem o mínimo diálogo com qualquer dos elementos fáticos discutidos no processo. Vale ressaltar que o ordenamento jurídico considera como não fundamentada a decisão que: se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso; ou não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador²⁶⁹.

A necessidade de a decisão ser racionalmente fundamentada, com elementos de convicção suficientes, e amparada na lei, princípios, jurisprudência e doutrina constitui, inclusive, propósito da própria LINDB. Assim, ao exigir maior esforço argumentativo do julgador com o objetivo de garantir a segurança jurídica em razão da melhoria da qualidade da fundamentação das decisões, veda-se o uso retórico de normas e termos abstratos, sob pena, inclusive, de nulidade da decisão²⁷⁰.

Em que pese no gráfico acima o quantitativo maior de decisões indicar que o artigo da LINDB invocado foi aplicado ao caso concreto, importante registrar que foi considerada em tal classificação a hipótese em que a referência a um dispositivo da normativa dialogou com algum elemento específico da situação fática dos autos. Desta forma, toda referência à situação discutida no processo foi classificada como aplicação ao caso concreto, ainda que não tenha envolvido larga digressão sobre o conteúdo do dispositivo invocado.

Isso porque, da análise dos julgados, em cotejo com as normas processuais e com todas as determinantes estabelecidas nos arts. 20 a 30 da LINDB, de forma a verificar se o objetivo da normativa foi atingido, infere-se que o TCE/GO ainda não aplica a LINDB de forma satisfatória.

Tal conclusão pode ser confirmada pelo fato de a LINDB ter aplicação casuística e pouco uniforme, além de ser empregada apenas como reforço argumentativo, não se apresentando como razão de decidir. Ao se apresentar, na maioria das ocorrências, apenas para somar ao argumento da segurança jurídica, a LINDB perde seu protagonismo no

²⁶⁹ Art. 489, §1º do Código de Processo Civil. O Código de Processo Civil deve ser aplicado de forma analógica e subsidiária, na ausência de normas específicas (de acordo com a Súmula TCU nº 103: “Na forma de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”).

²⁷⁰ O art. 93, IX, da Constituição estabelece que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade.

propósito de melhoria das decisões e diálogo com a situação concreta. Paradoxalmente, a aplicação irrefletida da norma pode gerar insegurança jurídica se sua invocação for casuística, isolada da racionalidade decisória como um todo.

Nestes termos, após a análise de todos os julgados objeto da pesquisa, conclui-se que, ainda que a LINDB não fosse invocada, o resultado seria o mesmo – essa afirmação leva a crer que não há o necessário esforço de adaptação do TCE/GO à nova legislação.

Relativamente aos dispositivos invocados, nos 120 julgados foram aplicados os seguintes artigos, de forma consolidada, conforme verifica-se na tabela 10 abaixo:

Tabela 10 – Aplicação dos artigos nos 120 julgados

Artigos Suscitados	Contagem de Acórdãos	%
20 e 21	32	36,4%
22	23	18,1%
23 e 24	22	16,3%
28	13	10,5%
24	8	3,7%
21 e 22	3	2,0%
24 e 30	3	2,4%
21	3	1,2%
20	3	2,6%
23	2	1,3%
22 e 28	2	2,2%
22 e 24	1	0,7%
26	1	0,9%
20 a 24	1	0,1%
21 e ss.	1	0,4%
8º do decreto 9830/2019	1	0,3%
N/A	1	1,0%
Total Geral	120	100,0%

Fonte: Elaborado pela autora.

Observa-se que vários artigos são citados em conjunto, de forma genérica, sem apreciação específica quanto à sua aplicação ao caso concreto, a exemplo da utilização dos artigos “21 e seguintes”²⁷¹ e “20 a 24”²⁷².

Além disso, evidencia-se a falta de entendimento quanto a alguns dispositivos, a exemplo do art. 22, § 2º²⁷³ e art. 24, os quais são aplicados em descompasso com a intenção

²⁷¹ Processo nº 201800047002574.

²⁷² Processo nº 201800036003335.

²⁷³ Em todos os casos, o §2º do art. 22 da LINDB não foi utilizado para dosimetria da pena, ou seja, para definição do valor da multa aplicada pelo TCE/GO, mas sim para afastar a responsabilização do gestor.

da norma. Desta forma, resta demonstrado que ainda há dúvidas quanto à interpretação e aplicação concreta de alguns artigos da nova LINDB.

Relativamente ao art. 28, na maior parte dos casos, o TCE/GO utiliza o conceito de erro grosseiro de forma a enquadrar ou não a conduta praticada pelo gestor ou executor do ato. Contudo, os julgados utilizam definições genéricas sobre o dever de cuidado devido pelo agente público, sem aprofundamento na avaliação dos pressupostos para responsabilização do interessado.

No que se refere ao objetivo de aplicação dos dispositivos da LINDB, o gráfico 11 abaixo demonstra um panorama de sua aplicação:

Gráfico 11 - Objetivo de aplicação dos dispositivos da LINDB e panorama de sua aplicação



Fonte: Elaborado pela autora.

Os dados colhidos apontam que a LINDB quase sempre é invocada ou para convalidar os efeitos de ato/contrato, nos casos de licitações e aposentadorias, ou para afastar a penalização do gestor/executor do ato.

Nesse ponto, é importante ressaltar que os arts. 20 e 21 são invocados conjuntamente nos processos em que a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória constitui o fundamento principal para não penalização, sendo tais artigos utilizados apenas para reforçar a ausência de resultado prático na continuidade do processo.

À vista das inferências e observações, vale ressaltar que o espírito da LINDB exige diálogo com a situação em concreto (o que se percebe na utilização de expressões como “dificuldades reais do gestor”, “exigências das políticas públicas a seu cargo”, “circunstâncias

práticas” e “regras de transição”, dentre outras). Trata-se de valorizar o aprendizado e permitir o planejamento futuro – em outras palavras, considerar como foi feito no passado e os efeitos futuros da decisão. Contudo, evidencia-se que o diálogo que a lei pretende com as situações concretas ainda não tem sido satisfatório.

As decisões colegiadas do TCE/GO devem dialogar com o texto da LINDB, seja para dizerem que as circunstâncias apontadas pelo gestor legitimam o sentido que ele deu ao valor jurídico indeterminado aplicado, seja para dizer que não legitimam. Somente ultrapassada essa resistência na aplicação da normativa a Corte de Contas se legitima no controle pautado no atingimento de seus objetivos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluída a análise dos dados coletados, a elaboração do diagnóstico acerca do modo como o TCE/GO tem aplicado os dispositivos da LINDB em suas decisões colegiadas constitui o produto principal desta pesquisa. O resultados demonstram a tendência de incremento das incidências da LINDB, independentemente do tipo de processo, não existindo, contudo, uma matriz definida de aplicação dos dispositivos que são utilizados.

De fato, os novos dispositivos vêm sendo absorvidos, ainda que de forma tímida, pelo Colegiado do TCE/GO em seus julgados, com ênfase nos arts. 20, 21 e 24. Com efeito, a necessidade de interpretação que considere as consequências tem sensibilizado o TCE/GO a aplicar a LINDB para fins de convalidação. Todavia, mesmo nessas hipóteses, não há uma matriz de aplicação clara que demonstre o grau de profundidade do diálogo com as circunstâncias do caso concreto que justifique a convalidação.

Está implícito na nova racionalidade decisória imposta pela LINDB a necessidade de um diálogo maior com a situação concreta, não sendo suficiente a referência à normativa ou a artigo específico de forma abstrata, apenas para reforçar o argumento da segurança jurídica.

Como proposta de melhoria, imagina-se que uma matriz mais desenvolvida de aplicação da norma possa permitir associar à convalidação um exercício mais aprofundado de consideração das circunstâncias concretas (a avaliar, por exemplo, a existência de boa-fé) e também a expedição de recomendação pedagógica. Com isso, o órgão de controle externo estaria cumprindo sua função institucional, consistente não somente em corrigir o erro e punir o responsável, mas também orientá-lo para o acerto futuro. Essa matriz decisória pode ser construída e institucionalizada por intermédio da edição de ato normativo com efeitos internos, contribuindo para a padronização e estabilidade de padrões decisórios.

Nessa dimensão dialógica, menos adversarial e mais consensual, a expedição de recomendações constitui, na atualidade, meio para se buscar o aprimoramento da gestão, estimulando a tomada de decisões mais acertadas e criativas, voltada para os interesses da sociedade²⁷⁴. Desta forma, a Corte de Contas contribui pedagogicamente para o aperfeiçoamento da gestão pública.

Fato é que o efetivo impacto da LINDB no exercício da atividade controladora exercida pelo TCE/GO somente poderá ser aferido com mais profundidade no decorrer do tempo. Contudo, a presente pesquisa teve como intuito contribuir para indicar as tendências

²⁷⁴ FERRAZ, Luciano. **Controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

de aplicação nos quatro primeiros anos de vigência da norma, de forma a colaborar com o debate acerca da LINDB como instrumento de aprimoramento do controle. Finalmente, a pesquisa deixa os caminhos abertos para a criação de uma agenda de pesquisa institucional pautada na importância de fundamentação das decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernando Menezes. Artigo 29. *In*: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015.

ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015.

ANDRADE, Fábio Martins de. **Comentários à lei nº 13.655/2018**: proposta de sistematização e interpretação conforme. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

ATRICON/AUDICON. **Nota Técnica nº 01/2018**. Projeto de Lei nº 7.448/2017, que inclui 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. Disponível em: <https://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2017/03/Nota-Tecnica-01-2018-PL-7448-2017Atricon-Audicon.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2023.

BERTONCINI, Mateus. **LINDB – Lei de Introdução às normas do direito brasileiro**: constituição e as alterações implementadas pela lei 13.655/2018. Curitiba/PR: Juruá, 2023.

BONACORSI DE PALMA, Juliana. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 209-249, ago. 2020.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 304 (SF)**. Projeto de Lei do Senado à revisão. Brasília, em 19 de abril de 2017. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1546764&filenam e=PL%207448/2017. Acesso em: 15 jun. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm Acesso em: 01 ago. 2023

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 ago. 2023.

_____. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm Acesso em: 02 ago. 2023.

_____. **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.** Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm Acesso em: 02 ago. 2023.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm Acesso em: 01 ago. 2023

_____. **Lei nº 12.376, de 30 de setembro de 2010.** Altera a ementa do Decreto-lei nº 4657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12376.htm. Acesso em: 27 jun. 2023.

_____. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Inclui 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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2018/lei/l13655.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.655%2C%20DE%2025%20DE%20ABRIL%20DE%202018.&text=Inclui%20no%20Decreto%2DLei%20n%C2%BA,na%20aplica%C3%A7%C3%A3o%20do%20direito%20p%C3%ABlico. Acesso em: 20 jun. 2023.

_____. **Mensagem nº 212, de 25 de abril de 2018.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Msg/VEP/VEP-212.htm.

Acesso em: 27 jun. 2023

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

_____. Senado Federal. **Parecer (SF) nº 22, de 2017**. Relatora: Senadora Simone Tabet, aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, em 29.03.2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&disposition=inline>. Acesso em: 27 jun. 2023.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015**. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 15 jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Análise Preliminar do PL 7448/2017**. Inclui 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. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): princípios fundamentais de auditoria (nível 4)**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normasinternacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> Acesso em: 31 jan. 2022.

_____. Tribunal de Contas da União. **Processo TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5**. Parecer do Projeto de Lei nº 7.448/2017, em face do parecer-resposta elaborado pelos autores do projeto em relação à análise preliminar que esta Consultoria havia realizado. Disponível

em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2023.

_____. Tribunal de Contas da União. **Resolução nº 315/2020**. Dispõe sobre a elaboração de deliberações que contemplem medidas a serem tomadas pelas unidades jurisdicionadas no âmbito do Tribunal de Contas da União e revoga a Resolução-TCU 265, de 9 de dezembro de 2014. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/atonormativo/*/TIPO%253A%2528Resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2529%2520NUMATO%253A315%2520NUMANOATO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252CNUMATOINT%2520desc/0/%2520?uuid=ee4d0190-96e6-11ea-b39d-7744880a9168 Acesso em: 08 ago. 2023.

BRUM, Guilherme Valle. Políticas públicas, princípios e consequentialismo: notas sobre o artigo 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequentialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre. Breve ensaio sobre o sistema de controle interno no Brasil: uma agenda para os próximos cinco anos e a redefinição do denominado modelo de gestão “gerencial”. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 11, n. 128, p. 41-49, ago. 2012.

CITADINI, Antônio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Relatório de Pesquisa 2021: Aplicação dos Novos Dispositivos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pelo Tribunal de Contas da União**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponível em:

<https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2021/09/Relatorio-LINDB-pelo-TCU.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2023.

CNPGC-AMPCON. **Nota Técnica Conjunta nº 01/2018**. Artigos a serem vetados do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, do Senado Federal (PLS nº 349, de 2015), que inclui, 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. Disponível em: <https://cnpqc.org.br/nota-tecnica-conjunta-cnpqc-ampcion-no-012018/>. Acesso em: 28 jun. 2023.

DALLARI, Adilson Abreu. Artigo 25. *In*: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Forense, 2017.

FALCÃO, Humberto Martins; MARINI, Caio. Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**, Brasília, n. 130, 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas no Brasil**: jurisdição e competência. 3. ed. rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERRAZ, Luciano. **Controle da Administração Pública**: elementos para compreensão dos Tribunais de Contas. Belo Horizonte: Mandamentos, 1999.

_____. Modernização da Administração e Auditorias de Gestão. *In*: FERRAZ, Luciano; MOTTA, Fabrício (Coord.). **Direito público moderno**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, Acordos de Leniência, Acordos Substitutivos e instrumentos afins). Belo Horizonte: Fórum, 2019.

_____. **Controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FRANÇA, Phillip Gil. Algumas considerações sobre o decidir conforme o consequencialismo jurídico da Lei nº 13.655/2018. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Rafael Vêras de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Comentários à Lei nº 13.655/18**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. **Curso de direito administrativo**. 5. ed., ver. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GOIÁS. **Lei nº 16.168, de 11 de dezembro de 2007**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:
<https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/86708/pdf> Acesso em: 02 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Constituição do Estado de Goiás, de 1947**. Disponível em: <https://www.tce.go.gov.br/Instituicao/Historia> Acesso em: 01 ago. 2023

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução nº 2631/1996**. Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:
<https://portal.tce.go.gov.br/documents/20181/205611/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20n%C2%BA%202631-1996/74b7d4ba-65b2-420f-bb0d-22d7621c6c4f> Acesso em: 01 ago. 2023

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 22/2008**. Aprova o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:
<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=9544> Acesso em: 02 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Normativa nº 5/2015**. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10106>. Acesso em: 30 jul. 2023.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Administrativa nº 007/2016**. Dispõe acerca da padronização e expedição de conteúdo dos itens decisórios no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=10012>. Acesso em: 05 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução nº 2/2021**. Altera e acrescenta novos dispositivos na Resolução nº 22, de 04/09/2008, que instituiu o Regimento do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=12769>. Acesso em: 25 ago. 2023.

_____. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. **Resolução Administrativa nº 22/2022**. Dispõe sobre os procedimentos de distribuição de processos aos Conselheiros no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em:

<https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado?id=15882> Acesso em: 01 ago. 2023

GONDIM, Bruno Barros de Oliveira. Alterações havidas na lei de introdução às normas do direito brasileiro – LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/42). **Revista 30 anos de advocacia**. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/v2/livro/L4110/E4291/28298?searchpage=1>. Acesso em: 15 jun. 2023.

JORDÃO, Eduardo. A relação entre inovação e controle da administração pública. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 18, n. 72, p. 133-146, 2018.

_____. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 63–92, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77650> Acesso em: 1 ago. 2023.

_____; TRISTÃO, Conrado. O que é erro grosseiro para o TCU? **Jota**, 27 maio 2020, p. 69. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/o-que-e-erro-grosseiro-para-o-tcu-27052020> Acesso em: 10 jun. 2023.

KRELL, Andreas Joachim. **Discricionariedade administrativa e proteção ambiental: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais – Um estudo comparativo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle Externo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Os grandes desafios do controle da Administração Pública. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, abr. 2002.

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

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *et al.* **Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017.** Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/parecer-juristas-rebatem-criticas.pdf> Acesso em: 20 jan. 2021

MEDAUAR, Odete. **O Direito Administrativo em evolução.** 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

_____. **Controle da Administração Pública.** 3. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MILESKI, Helio Saul. Tribunal de Contas: evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. **Revista Interesse Público- INPB**, Belo Horizonte, n. 45, set./out. 2007.

_____. **O controle da gestão pública.** 3. ed., rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat. Baron de la Brède et de. **O Espírito das Leis.** 2. ed. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MORAES, Germana. **Controle Jurisdicional da Administração Pública**. São Paulo: Dialética, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Uma nova administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 220, abr./jun. 2000.

_____. **O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas**. O novo Tribunal de Contas – Órgão Protetor dos direitos fundamentais. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. O Parlamento e a Sociedade como Destinatários do Trabalho dos Tribunais de Contas. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 4, dez. 2005; jan./fev. 2006.

_____. Novos horizontes para o direito administrativo pelo controle das políticas públicas. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, n. 62, p. 56-63, 2007.

_____. **O Direito Administrativo no Século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOTTA, Fabrício. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

_____. O paradigma da legalidade e o direito administrativo. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia (Org.). **Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

_____; NOHARA, Irene Patrícia. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018**. São Paulo: Thoson Reuters Brasil, 2019.

NOHARA, Irene Patrícia. Controle da Administração Pública. **Direito Administrativo**, 01 nov. 2019. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/controle-da-administracao-publica/>. Acesso em: 20 jun. 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **O hiperativismo do controle externo da gestão pública pós-lei federal nº 13.655/2018**: panorama das adaptações comportamentais e normativas do TCU e do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP frente aos novos parâmetros pragmáticos e consequencialistas do Direito Público fixados pela LINDB. *In*: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coords.). **Nova LINDB**: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 12 jul. 2022.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

PIRES, Maria Coeli Simões; NOGUEIRA, Jean Alessandro Serra Cyrino. Controle da Administração Pública e tendências à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 45, 2004, p. 251. Disponível em: <https://revista.direito.ufmg.br/index.php/revista/article/view/1296> Acesso em: 28 jul. 2022.

PIRES, Maria Coeli Simões; BITENCOURT NETO, Eurico; GUIMARÃES, Dayana Alves. **Segurança Jurídica e Controle da Administração**: panorama geral e comentários sobre a lei nº 13.655/2018. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

PORRAS GÓMEZ, Antonio Martín M. **La gobernanza multinivel del gasto público europeo**. Madrid: Estudios Constitucionales, 2015.

RIBEIRO, Ana Cláudia Rodrigues Nerosky. **O Controle Externo de Políticas Públicas Realizado pelo TCU**: estudo de casos. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito e Políticas Públicas do Centro Universitário de Brasília – UNICEUB. Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/12794/1/61550030.pdf> Acesso em: 1 ago. 2022.

RICITELLI, Antônio. **Direito Constitucional: teoria do Estado e da Constituição**. 4. ed. Barueri, SP.: Manole, 2007.

SANTOS, Homero. **O controle da Administração Pública**. [Palestra proferida na 1ª Jornada Catarinense de Administração Pública]. São José/SC, 18 set. 1997.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thompson Reutes Brasil, 2020.

SCHNEIDER, Ben Ross; DONER, Richard F. The new institutional economics, business associations, and development. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 20, n. 3, p. 39-62, jul./set. 2000.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração pública RAP**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009.

SILVA, Marco Aurélio B. Lei da empatia e impactos do PL 7448/2017 sobre controle da administração pública. **Direito do Estado**, Minas Gerais, n. 394, 2018. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/marco-aurelio-de-barcelos-silva/a-lei-da-empatia-impactos-do-pl-7448-2017-sobre-o-controle-externo-da-administracao-publica-brasileira> Acesso em: 29 jul. 2021.

SOUZA, Vanessa Gonçalves Ribeiro. **A evolução da administração pública brasileira: reforma gerencial, a nova gestão pública**. 2019. 20 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade de Brasília, Anápolis - GO, 2019.

SPECK, Bruno Wilhelm. Auditing Institutions. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (Eds.). Corruption and Democracy in Brazil: the struggle for accountability. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 15, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Controle das contratações públicas pelos Tribunais de Contas. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, ano 2011, n. 257, maio/ago. 2011.

SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SUNDFELD, Carlos Ari; SALAMA Bruno Meyerhof. Chegou a hora de mudar a velha lei de introdução. *In*: ANASTASIA, Antônio. **Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas**: desafios de uma sociedade democrática. Brasília: Senado Federal, 2015.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para Céticos**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. O Tribunal de Contas da União e a regulação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 17, n. 194, p. 73-79, fev. 2018.

TORRES, Ricardo Lobo. Controles da Administração Pública. *In*: MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**: obra em homenagem a Eduardo García de Enterría. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

VALLE, Vanice Regina Lírio; SANTOS, Marcelo Pereira dos. Governança e compliance na administração direta: ampliando as fronteiras do controle democrático. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, jan./mar. 2019.

_____. **O PL 7448/17 e o resgate da essência da juricidade**. Disponível em:

https://www.academia.edu/36482470/O_PL_7448_17_E_O_RESGATE_DA_ESS%C3%8ANCIA_DA_JURICIDADE. Acesso em: 20 jun. 2023.

VIANNA, Luiz Werneck. O terceiro poder na carta de 1988 e a tradição republicana: mudança e conservação. *In*: OLIVEN, Ruben Jorge; RIDENTI, Marcelo; BRANDÃO, Gildo Marçal (Orgs.). **A Constituição de 1988 na vida brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

VIVES, Francesc Vallès. **El control externo del gasto público** – configuración y garantía constitucional. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

APÊNDICE I – DETALHAMENTO DAS CONDIÇÕES DE PREENCHIMENTO DO FORMULÁRIO

Passa-se na sequência, ao detalhamento das informações coletadas em cada qual dos campos relacionados às variáveis. A indicação em caixa alta identifica o nome do campo de preenchimento constante do formulário, e esta reproduzida nos seus mesmos e exatos termos. Para facilitar a compreensão, sugere-se a leitura dos critérios de preenchimento, com os formulários em mãos.

PARTE 1 – DADOS PRELIMINARES:

NÚMERO DO PROCESSO (campo mandatório, preenchimento livre) – o campo em causa contempla o número do processo administrativo em trâmite no TCE/GO, objeto de tabulação.

TIPO DE PROCESSO (campo mandatório, preenchimento livre) – o campo se presta à aferição do tipo de processo em estudo. Ainda que de preenchimento livre, utiliza-se a classificação estabelecida no art. 99 do RITCE/GO.

No tipo LICITAÇÃO, optou-se por fazer uma categoria agregada, em razão de não se apresentar relevante a subdivisão. Assim, nela são compreendidas todas as modalidades de licitação e, ainda, as hipóteses de dispensa e inexigibilidade. O mesmo ocorre em relação aos RECURSOS, os quais são aglutinados em categoria única.

JURISDICIONADO (campo mandatório, preenchimento livre) – o campo leva em consideração o órgão/entidade responsável. Em relação a alguns órgãos jurisdicionados, da data da autuação do processo até 2022 (termo final da pesquisa) houve a mudança de estrutura e/ou nomenclatura, sendo que foi utilizada a denominação da estrutura atual (ex: AGETOP para GOINFRA).

Nos RECURSOS existe uma especificidade, tendo em vista que, na maioria dos casos, o jurisdicionado diz respeito a uma pessoa física e não ao órgão/entidade. Assim, como é irrelevante a identificação da pessoa física envolvida, utiliza-se de forma genérica o termo “gestor”, ou, conforme o caso, “executor da atividade”.

NÚMERO DO ACÓRDÃO (campo mandatório, preenchimento livre) - contempla o número da decisão proferida pelo Colegiado do TCE/GO.

DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO (campo mandatório, preenchimento livre) – o campo refere-se à data em que o Acórdão foi publicado no Diário Oficial de Contas.

PARTE 2 – VARIÁVEIS DE TRIAGEM:

RELATOR (campo mandatório, resposta predeterminada de opção única) – o campo refere-se ao nome do Conselheiro responsável pela relatoria do processo, dados os critérios de distribuição estabelecidos na RITCE/GO. As alternativas de preenchimento compreendem: Edson José Ferrari, Kennedy Trindade, Sebastião Tejota, Carla Cíntia Santillo, Helder Valin, Celmar Rech e Saulo Marques Mesquita.

ÓRGÃO JULGADOR (campo mandatório, resposta predeterminada de opção única) – objetiva definir qual órgão colegiado aplicou a LINDB. As opções de preenchimento são: Plenário, Primeira Câmara e Segunda Câmara.

TOTAL DE INCIDÊNCIAS DA LINDB NO ACÓRDÃO (campo mandatório, preenchimento livre) – este campo pretende aferir o número de vezes que a LINDB foi citada no Acórdão. Nos casos em que não houve menção à normativa, utilizou-se a resposta “0” (zero).

TOTAL DE INCIDÊNCIAS DA LINDB NO VOTO (campo mandatório, preenchimento livre) – este campo pretende aferir o número de vezes que a LINDB foi citada no Voto proferido pelo Conselheiro relator. Nos casos em que não houve menção à normativa, utilizou-se a resposta “0” (zero).

PARTE 3 – DESENVOLVIMENTO ARGUMENTATIVO:

AUTOR QUE SUSCITOU A LINDB (campo mandatório, resposta predeterminada de opção única) - diz respeito à parte na relação processual que primeiro invocou a LINDB. As opções de preenchimento são: unidade técnica, Auditoria, Ministério Público e Conselheiro relator.

ARTIGO(S) REFERIDO(S) NO ACÓRDÃO (campo mandatório, preenchimento livre) – objetiva apresentar o(s) artigos(s) da LINDB da forma como são invocados. Ainda que a

pesquisa se limite aos arts. 20 a 30 da normativa, o preenchimento é livre em razão da utilização em conjunto de alguns dispositivos. No caso de não haver menção a qualquer artigo da LINDB, o campo foi preenchido com o termo “N/A” (não se aplica).

ARTIGO(S) REFERIDO(S) NO RELATÓRIO DO VOTO (campo mandatório, preenchimento livre) – objetiva apresentar o(s) artigos(s) da LINDB da forma como são invocados. Ainda que a pesquisa se limite aos arts. 20 a 30 da normativa, o preenchimento é livre em razão da utilização em conjunto de alguns dispositivos. No caso de não haver menção a qualquer artigo da LINDB, o campo foi preenchido com o termo “N/A” (não se aplica).

ARTIGO(S) REFERIDO(S) NA FUNDAMENTAÇÃO DO VOTO (campo mandatório, preenchimento livre) – objetiva apresentar o(s) artigos(s) da LINDB da forma como são invocados. Ainda que a pesquisa se limite aos arts. 20 a 30 da normativa, o preenchimento é livre em razão da utilização em conjunto de alguns dispositivos. No caso de não haver menção a qualquer artigo da LINDB, o campo foi preenchido com o termo “N/A” (não se aplica).

DESENVOLVIMENTO ARGUMENTATIVO (campo mandatório, resposta predeterminada de opção única) – este campo busca trazer o grau de diálogo dos dispositivos invocados com o caso concreto. Apresenta as seguintes opções de preenchimento:

- a) Apenas cita a LINDB em abstrato – casos em que apenas cita o indexador buscado, sem menção a qualquer artigo da normativa;
- b) Apenas cita o(s) artigo(s) da LINDB em abstrato – considerado os julgados em que apenas faz menção a algum artigo da LINDB, sem qualquer aplicação ao caso em apreciação. Foram consideradas também as hipóteses que a o artigo da LINDB é citado e explicado, mas sem aplicação ao caso concreto.
- c) A LINDB alude a elemento(s) do caso concreto – considerada a hipótese em que a referência a dispositivo da LINDB dialoga com algum elemento específico do caso concreto (descrição de fato, fundamentação do recurso, etc.), ainda que não envolva larga digressão sobre o conteúdo do dispositivo da LINDB.
- d) Não trata da LINDB na fundamentação – casos em que a LINDB não é tratada com fundamento da decisão, sendo citada apenas no relatório do Voto.

OBJETIVO DE APLICAÇÃO DA LINDB (campo mandatório, preenchimento livre) – este campo pretende aferir a finalidade buscada com a aplicação da nova LINDB.