

O Tribunal de Contas da União e a LINDB

The Union Audit Court and the LINDB

Tisiane Mordini de Siqueira¹

Sergio Alexandre Ramos González²

Resumo

Este artigo busca demonstrar como o Tribunal de Contas da União (TCU) interpreta disposições da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. A metodologia utilizada foi coleta de dados em acórdãos do TCU que empregaram expressamente artigos da LINDB em sua fundamentação. Esses acórdãos foram selecionados por meio dos “enunciados” apresentados no sítio do TCU na Internet. A investigação teve por escopo mostrar que a legislação específica do TCU não está adaptada para atender às disposições da LINDB e que isto dificulta o exercício da ampla defesa de gestores submetidos à atividade de controle externo. Para tanto, o estudo é apresentado em quatro grandes eixos teóricos: começa com breve explicação sobre o papel constitucional do controle externo e da atuação do TCU; na sequência, são expostos os conceitos de “administrador médio” e de “erro grosseiro” que são recorrentes nas decisões do TCU; depois, são analisados os Enunciados do TCU em relação à LINDB; e, por último, consta a análise sobre a legislação do TCU que, somada à interpretação que o Órgão confere a LINDB, gera dificuldades para o exercício da ampla defesa.

Palavras-chaves: Lei nº 13.655/2018; LINDB; ampla defesa; enunciados; TCU.

Abstract

This paper seeks to demonstrate how the Federal Court of Accounts (TCU) interprets provisions of the Law of Introduction to Brazilian Law (LINDB) with the wording given by Law nº 13.655, of April 25, 2018. The methodology used was data collection in TCU judgments that expressly used articles from LINDB in their reasoning. These judgments were selected through the “statements” presented on the TCU website on the Internet. The scope of the investigation was to show that the specific legislation of the TCU is not adapted to comply with the provisions of the LINDB and that this makes it difficult for managers to exercise broad defense subject to external control activity. To this end, the study is presented in four major theoretical axes: it begins with a brief explanation of the constitutional role of external

¹ Bacharela em Direito e advogada na área do Direito Público. Email: tisimordini@gmail.com – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1519-8684>

² Mestre em Política Econômica e economista. Email: salexgonza@gmail.com - ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6032-3299>

control and TCU's performance; next, the concepts of “average administrator” and “gross mistake” are exposed, which are recurrent in TCU's decisions; then, the TCU Statements are analyzed in relation to the LINDB; and, finally, there is the analysis of the TCU legislation which, added to the interpretation that the body gives to LINDB, creates difficulties for the exercise of full defense.

Keywords: Law nº. 13655/2018; LINDB; full defense; statements; TCU.

Introdução

A Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) com a redação dada pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, trouxe regras próprias para a interpretação das demais leis integrantes de nosso ordenamento jurídico. Essa lei acrescentou dez artigos ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 nos quais ficou explícita sua aplicação às esferas administrativa, controladora ou judicial. Portanto, a lei abrangeu todos os Poderes e órgãos do Estado, inclusive aqueles com autonomia constitucional.

A legislação inovou ao estabelecer que na análise dos atos praticados pelos agentes públicos deveriam ser consideradas as circunstâncias e dificuldades por eles enfrentadas e que sua punição só poderia ocorrer quando houvesse dolo ou erro grosseiro. Ao estabelecer que as disposições da Lei se destinassem à esfera controladora, a LINDB fixou comandos também ao Tribunal de Contas da União, Órgão ao qual a Constituição Federal determinou a competência para exercer o controle externo dos órgãos e instituições federais de forma auxiliar ao Congresso Nacional, conforme a dicção do art. 71 da Constituição Federal.

No entanto, a pesquisa em decisões do TCU após a vigência da Lei nº 13.655/2018 mostrou que a aplicação da LINDB ocorreu dentro de contornos interpretativos que não fugiam muito das interpretações já consolidadas pelo Órgão antes de 2018.

Assim, partiu-se para a coleta de dados da jurisprudência do TCU por meio de seus “enunciados”, os quais retratam o entendimento contido na deliberação da qual foram extraídos. O estudo é calcado nos precedentes do TCU que invocam dispositivos da LINDB de forma expressa. Pretendeu-se, de modo dedutivo e expositivo, verificar se essa interpretação da LINDB pelo TCU poderia implicar em prejuízo à ampla defesa de gestores submetidos ao controle externo.

Para tanto, o estudo é apresentado em quatro grandes eixos teóricos: inicialmente tece breve explicação sobre o papel constitucional do controle externo e da atuação do TCU; na sequência, são expostos os conceitos de “administrador médio” e de “erro grosseiro” que são recorrentes nas decisões do TCU; depois, são analisados os Enunciados do TCU em relação à LINDB; e, por último, consta a análise sobre a legislação do TCU que, somada à interpretação que o órgão confere a LINDB, gera dificuldades para o exercício da ampla defesa.

Destaca-se que quando se referir ao agente público previsto no art. 28 da LINDB o trabalho se refere ao administrador, ou seja, ao agente que toma decisões. Isto porque o dispositivo legal menciona também o agente parecerista que pode ser responsabilizado por opiniões técnicas.

A acepção de agente público pode ser considerada a mesma do art. 2º da Lei da Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), qual seja, o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O estudo não abarca qualquer exame a respeito do desempenho dos gestores, mas sobre o direito que todos têm a um julgamento justo, respeitado o devido processo legal, a segurança jurídica e a ampla defesa.

1. O TCU e o controle externo

Conforme o art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União é órgão que auxilia ao Poder Legislativo no controle externo, concernente à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da União, embora a ele não subordinado. O Tribunal de Contas atua praticando atos de natureza administrativa, concernentes, basicamente, à fiscalização, com garantias de autonomia e autogoverno.

As competências constitucionais das Cortes de Contas são de suma importância quanto ao exame e análise das contas de administradores de recursos públicos. Todavia, no âmbito do TCU não são garantidos, efetivamente, a ampla defesa e o contraditório em face de limitações procedimentais.

Os exames e análises das contas não observam as mesmas garantias do processo judicial e não proporcionam o contraditório e a ampla defesa efetivos. Em que pese a Lei Orgânica do TCU estabelecer no art. 31 que em todas as etapas do processo de julgamento de contas é assegurado ao responsável ou interessado a ampla defesa.

No procedimento instaurado pelo TCU, portanto, a possibilidade do fiscalizado defender-se, com todas as garantias do devido processo legal, no sentido de eximir-se de dolo ou mesmo de culpa não são as mesmas do processo judicial. As provas produzidas são eminentemente documentais, não havendo previsão legal ou regimental para produção de prova testemunhal ou pericial, por exemplo.

Não obstante, a LINDB estabeleceu que suas disposições, conforme os artigos acrescentados pela Lei nº 13.655/2018, devem ser aplicadas à esfera controladora; mas, se não estão assegurados plenamente o contraditório e a ampla defesa perante a Corte de Contas, como pode ser verificada a ocorrência de dolo ou de erro grosseiro conforme previsto no art. 28 da LINDB?

Constata-se que o TCU vem adaptando alguns conceitos em suas decisões para demonstrar que atende ao disposto na LINDB. Nessa toada, surgiram entendimentos sobre a configuração do erro grosseiro nos processos analisados para este estudo.

2. Os conceitos do TCU de “administrador médio” e de “erro grosseiro”

É possível verificar que o TCU tem utilizado a LINDB em suas razões de decidir. Em especial, o art. 28 tem sido referenciado pela Corte sob o prisma da ocorrência ou não de erro grosseiro na conduta do administrador. Passa-se, assim, a verificar alguns acórdãos e o tratamento dado pelo TCU ao conceito de erro grosseiro.

O Acórdão nº 3327 (Brasil, 2019a), ao analisar o mérito do recurso de reconsideração apresentado, considerou que deveria ser observado o art. 28 da LINDB. Para tanto, a análise sobre o conceito de culpa fez o cotejo com o de administrador médio utilizado na jurisprudência do TCU.

3.23. Traz-se à colação o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei 13.655/2018, e que equipara o erro grosseiro ao ato ilícito praticado com dolo:

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

3.24. Por se tratar de conceito jurídico indeterminado, o erro grosseiro compreende “uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvida do cabimento da aplicação da expressão que o designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, Discricionariedade e controle jurisdicional, 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 29).
(...)

3.26. Por seu turno, a jurisprudência deste TCU tem considerado que o erro grosseiro deriva de conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “**administrador médio**”, utilizado pelo Tribunal para avaliar a razoabilidade (conceito ao qual iremos retornar no último item desta análise) dos atos submetidos à sua apreciação, conforme se depreende das ementas transcritas a seguir, retiradas da jurisprudência selecionada do TCU: (...) (grifos acrescentados)

O relator desse acórdão adotou em seu voto a análise elaborada pela Secretaria de Recursos do TCU, a qual considerou que a noção de erro grosseiro suplantaria a do “administrador médio” empregada até então pelo TCU. Assim, ficou estabelecida a noção de que o erro grosseiro seria aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. O “administrador médio” segundo a jurisprudência do TCU seria alguém que age de forma irrepreensível, cautelosa e cumpre à risca os comandos legais.

Palma (2018) analisou a jurisprudência do TCU e concluiu que “Para o Tribunal, o administrador médio é, antes de tudo, um sujeito leal, cauteloso e diligente (Ac. 1781/2017; Ac. 243/2010; Ac. 3288/2011). Sua conduta é sempre razoável e irrepreensível, orientada por um senso comum que extrai das normas seu verdadeiro sentido teleológico (Ac. 3493/2010; Ac. 117/2010)”.

Quanto ao grau de conhecimento desse administrador, a autora considerou que o TCU titubeia pois, de um lado, entende que precisa ser conhecedor de práticas habituais e consolidadas, e ter domínio de instrumentos jurídicos (Ac. 2151/2013; Ac. 1659/2017) enquanto, de outro, requer do administrador médio o básico fundamental, não lhe exigindo exame de detalhes de minutas de ajustes e

contratos que lhe sejam submetidos à aprovação, por exemplo (Ac. 4424/2018, Ac. 3241/2013).

Corroborando a análise de Palma, Binenbojm e Cyrino (2018, p. 205) explicam que, nessa acepção, “somente o administrador médio está confortável e seguro. Sem tal clarividência, no entanto, os incentivos do administrador público – que quiser ser honesto – serão de adoção de postura estritamente burocrática, em sua pior conotação”.

Assim, na análise de cada caso concreto, o TCU faria a comparação do gestor com essa figura do administrador médio e puniria aqueles que se distanciassem do comportamento esperado. No entanto, em face da Lei nº 13.655/2018, a figura do administrador médio foi sendo alterada para contemplar a noção daquele sujeito que comete “erro grosseiro”, vinculada ao nível de diligência do administrador.

Segundo o ministro Vital do Rego no citado Acórdão nº 3327 (Brasil, 2019a), essa concepção sobre o erro grosseiro foi consolidada no Acórdão nº 2391 (Brasil, 2018), de relatoria do ministro Benjamin Zymler. De fato, em seu voto no âmbito do julgamento em Tomada de Contas Especial, o ministro relator trouxe a necessidade de conceituar o erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório da Corte de Contas em face da Lei nº 13.655/2018.

Para tanto, buscou o conceito do art. 138 do Código Civil, no sentido de que o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele “que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio” (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.

O ministro cunhou o conceito tomando como base o parâmetro do Código Civil e considerou que o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado e, portanto, foi praticado com culpa grave.

O voto, então, apresentou esses conceitos em um quadro-síntese, conforme a seguir reproduzido:

Gradação do Erro	Pessoa que seria capaz de perceber o erro	Efeito sobre a validade do negócio jurídico (se substancial)
○ Erro grosseiro	Com diligência abaixo do normal	Anulável
Erro (sem qualificação)	Com diligência normal	Anulável
Erro leve	Com diligência extraordinária - acima do normal	Não anulável

O TCU, ao adotar a nova legislação sobre a interpretação das leis, passou a seguir uma nova métrica sobre a atuação do gestor para concluir se cometeu erro de natureza leve, sem qualificação/média ou grosseiro, mas sem abandonar a figura do administrador médio.

Ainda no Acórdão nº 2391 (Brasil, 2018), pode-se observar que o relator estabeleceu as penalidades aos agentes responsabilizados segundo o grau de culpa de cada um. Aplicou individualmente as multas conforme o art. 57 da Lei nº 8.443/1992, diante da gravidade das condutas e da culpabilidade dos responsáveis, segundo a dosimetria que apresentou classificando a culpa dos agentes como “grau de culpabilidade máximo”, ou culpa grave; “grau de culpabilidade médio”; “grau de culpabilidade inferior”. Nesse caso, ainda que a culpabilidade de alguns agentes tenha sido considerada “inferior” a de outros, a penalidade foi aplicada, apenas em valor menor que a dos demais.

A conjugação ainda do conceito de administrador médio com o de erro grosseiro, fica nítida no Acórdão nº 1264 (Brasil, 2019b), em que foi analisada representação sobre irregularidade em pregão eletrônico. O relator considerou em seu voto que a conduta dos gestores se distanciou daquela que seria esperada do administrador médio, utilizada pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação, caracterizando a ocorrência de erro grosseiro a ensejar suas responsabilizações nos termos do art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942. Então, votou no sentido de que os agentes fossem responsabilizados e punidos com multa. Para fortalecer esse entendimento, o relator fez registro sobre o entendimento

jurisprudencial da Corte de Contas, conforme os seguintes enunciados da Jurisprudência Seleccionada do TCU citados em seu voto:

A conduta culposa do responsável que foge ao referencial do “administrador médio” utilizado pelo TCU para avaliar a razoabilidade dos atos submetidos a sua apreciação caracteriza o “erro grosseiro” a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018. (Acórdão 1.628/2018-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER);

O erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquela que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto. (Acórdão 2.860/2018-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN);

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (Acórdão 2.391/2018-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER e Acórdão 2.924/2018-Plenário, Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO); Para fins de responsabilização perante o TCU, considera-se erro grosseiro aquele que pode ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado. (Acórdão 3.327/2019-Primeira Câmara, Relator: VITAL DO RÊGO);

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento de regra expressa em instrumento de convênio. Tal conduta revela nível de atenção aquém ao de uma pessoa com diligência abaixo do patamar médio, o que configura culpa grave, passível de multa. (Acórdão 2.681/2019-Primeira Câmara, Relator: BENJAMIN ZYMLER).

No Acórdão nº 4447 (Brasil, 2020c), foi adotado o conceito de erro grosseiro sem o cotejo com a figura do administrador médio. Esse processo tratava de uma representação quanto a possíveis irregularidades em ata de registro de preços. Nesse caso, havia vários administradores envolvidos e a decisão fez uma dosimetria da penalidade aplicada a cada um conforme a gravidade do erro que teria sido cometido.

O relator cita que seu entendimento vem na mesma esteira da jurisprudência do TCU em consonância com julgados proferidos à luz do art. 28 do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, a

exemplo dos Acórdãos nºs 2872/2019, 2659/2019, 957/2019, 2924/2018, 2860/2018 e 2391/2018 de Plenário, 14130/2019 e 2699/2019 de 1ª Câmara e 11762/2018 de 2ª Câmara.

A fundamentação do voto do relator seguiu o mesmo texto citado em outros acórdãos qual seja de que

o erro grosseiro a que se refere o Decreto-Lei 4.657/1942 em seu art. 28 seria aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do caso concreto. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave.

Com essa consideração, cada agente teve sua culpa valorada conforme seu grau de participação e posição no processo analisado e foi aplicada a penalidade de multa.

Esses exemplos de acórdãos sobre a interpretação da LINDB no TCU mostram que a instituição ignorou a edição do Decreto Federal nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto nos artigos 20 a 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB).

O art. 12 do Decreto nº 9.830/2019 regulamenta o que seja entendido como responsabilização na hipótese de dolo ou de erro grosseiro e apresenta alguma semelhança com o entendimento do TCU relativamente à culpa grave como supedâneo ao erro grosseiro. Já o § 5º do art. 12 do Decreto regulamentador estabeleceu que “o montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo”.

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

Não obstante, esse entendimento do TCU quanto à caracterização de erro grosseiro não aborda a análise quanto a existência de má-fé ou de desonestidade do autor do ato. É que segundo Maffini e Heinen (2018), o art. 28 da LINDB perfaz

um alinhamento para com o entendimento relativo à responsabilização dos agentes públicos por ato de improbidade, conforme a Lei nº 8.429/1992. Ou seja,

é imprescindível que exista, aqui, verdadeira “ilegalidade qualificada”, ou seja, que o autor do fato tenha consciência de que está a praticar as condutas tipificadas e punidas pela Lei de Improbidade Administrativa.

art. 28 não afastaria a necessidade de aferição de culpa:

frisar que o erro grosseiro, para fins de responsabilização, não afasta a ocorrência de culpa. Na verdade, estão abrangidas na ideia de erro grosseiro as noções de imprudência, negligência e imperícia, quando efetivamente graves – ou gravíssimas. Afinal, o erro passível de ensejar responsabilidade, e assim também ocorre com o Direito Penal e com o Direito Civil, como regra, pressupõe elemento subjetivo (culpa ou dolo) (Binenbojm; Cyrino, 2018, p. 213).

Ademais, o entendimento do TCU é de que o art. 28 da LINDB não alcança a hipótese de ressarcimento por dano ao erário. Nesse sentido, o já citado Acórdão nº 2391 (BRASIL, 2018) gerou um enunciado, posteriormente seguido também pelos Acórdãos nº 7982/2020-Primeira Câmara e 5850/2021-Segunda Câmara, com o seguinte teor:

O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins do direito de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). As alterações promovidas na *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro* (LINB) pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.

Para tal conclusão, o voto do ministro relator considerou que a legislação civil em regra não faz distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano e que a obrigação de indenizar existirá tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima. A única exceção ocorreria quando houvesse excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, hipótese na qual, o juiz pode reduzir a indenização equitativamente, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.

No recente Acórdão nº 1958 (BRASIL, 2022a), em recurso de reconsideração, foi reafirmada a jurisprudência do TCU quanto à impossibilidade de aplicação do art.

28 da LINDB em casos que envolvam dano ao erário, como se observa no voto do relator:

A jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido de que a regra prevista no art. 28 da LINDB (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao Erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal). Cito, nesse sentido, os Acórdãos 11.289/2021-1ª Câmara, 5.547/2019-1ª Câmara e 2.768/2019-Plenário.

Houve conclusão diferente dessa do TCU no Enunciado relativo à interpretação da LINDB e seus impactos no Direito Administrativo do Seminário “Impactos de Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”, realizado em Tiradentes no dia 14 de junho de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo que teve a seguinte redação:

20. O art. 28 da LINDB, para os casos por ele especificados (decisões e opiniões técnicas) disciplinou o § 6º do artigo 37 da Constituição, passando a exigir dolo ou erro grosseiro (culpa grave) também para fins da responsabilidade regressiva do agente público.

A interpretação do art. 37, § 6º, da Constituição Federal quanto à incidência do art. 28 da LINDB é matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal em várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade. No âmbito da decisão quanto à cautelar em ADIs referentes a Medida Provisória nº 966/2020 a qual dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos, por ação e omissão pertinentes a atos relacionados com a pandemia da COVID-19, a matéria foi referida pelo ministro relator.

A MP nº 966/2020 determina que os agentes públicos só possam ser responsabilizados por dolo ou erro grosseiro. A decisão da cautelar reuniu sete ADIs que questionavam a constitucionalidade da MP nº 966/2020, o art. 28 do Decreto-Lei 4.657 (LINDB), com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018, e, ainda, os arts. 12 e 14 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamentaram este último dispositivo.

O ministro relator considerou que a urgência na concessão da liminar era referente à MP nº 966/2020, tendo em vista que as normas referentes à LINDB já tinham dois anos de existência e, no geral, foram bem recepcionadas no âmbito jurídico. Então, deixou de se manifestar, naquele momento, sobre a complexa questão que decorre da LINDB (e de seu decreto regulamentador por arrastamento), de saber se é possível limitar a responsabilidade dos agentes públicos em geral aos casos de erro grosseiro ou de dolo e, portanto, excluir sua responsabilidade na situação de culpa simples ou de erro escusável.

Argumentou que a questão envolve, de um lado, uma leitura do alcance do princípio republicano e do art. 37, § 6º, CF; e, de outro lado, uma compreensão aprofundada sobre as circunstâncias e particularidades do processo decisório dos agentes públicos em situações de incerteza, urgência e assimetria de informações, bem como dos problemas relacionados ao exercício do poder de controle sobre tais autoridades.

Essa decisão do STF, na qual a cautelar foi deferida em parte, trouxe interpretação conforme a Constituição Federal para os casos de dolo ou erro grosseiro no âmbito da MP nº 966/2020.

A interpretação conforme a Constituição pelo STF foi conferida ao art. 1º da MP nº 966/2020, sendo firmada a seguinte tese:

1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos.

Resta saber se o entendimento fixado pelo STF sobre erro grosseiro quanto aos atos administrativos referentes à pandemia da Covid19 terá reflexo no âmbito do TCU.

3. Enunciados do TCU e a LINDB

A LINDB é lei, portanto, é cogente à esfera controladora, na qual o Tribunal de Contas da União está inserido. Encontram-se julgados desde 2018 que parecem tender a certa adaptação da jurisprudência do TCU aos ditames da LINDB.

Pesquisando a jurisprudência selecionada do TCU quanto a LINDB, em especial em seus enunciados, pode-se constatar que o mais citado é o art. 28. Em quarenta e quatro enunciados sobre a LINDB, o art. 28 aparecia em trinta e cinco em novembro de 2022. Em segundo lugar, o art. 22 aparece doze vezes; e em terceiro, o art. 20 e o art. 24 com três incidências.

Como referido, o TCU estabeleceu sua interpretação sobre o conceito de “erro grosseiro” do art. 28 da LINDB de uma forma bastante esquemática em seus julgados. Ao mesmo tempo, as decisões do TCU vêm trazendo referências ao art. 22³ da LINDB ao estabelecer a dosimetria de penalidades conforme a presença ou não de circunstâncias atenuantes ou agravantes.

No Acórdão nº 13053 (Brasil, 2019c), os administradores foram penalizados com multas individualmente consideradas para cuja fixação o relator explicou que teriam sido consideradas as circunstâncias atenuantes ou agravantes. As penalidades para onze administradores foram fixadas em valores de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) a R\$ 7.000,00 (sete mil reais). Esses valores foram relativamente baixos, tendo em vista que as multas aplicadas poderiam variar em 2019 de R\$ 3.111,87 (três mil cento e onze reais e oitenta e sete centavos) até R\$ 62.237,56 (sessenta e dois mil, duzentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), conforme o Regimento Interno do Tribunal. É que o Regimento Interno do TCU estabelece que a multa aplicada nos termos do “caput” do art. 58 da Lei nº 8.443, de 1992, aos responsáveis por contas e atos indicados, é atualizada

³ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

anualmente e observa uma gradação que pode ir de 5% (cinco por cento) a 100% (cem por cento).

As multas citadas se referem a julgamentos em que não foi fixado débito para o administrador, caso este em que a multa seria um percentual de até 100% (cem por cento) do valor do dano causado ao erário.

Quanto ao citado Acórdão nº 2391 (Brasil, 2018), as multas foram aplicadas conforme o dano ao erário e a dosimetria dessas penalidades foi sustentada com base no art. 22 da LINDB.

Não obstante a dosimetria das penalidades passar a considerar o art. 22 da LINDB encontra-se enunciado do TCU anterior à referida inovação legislativa que já apontava para análise de circunstâncias agravantes ou atenuantes, como se observa no enunciado a seguir:

No âmbito do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das *circunstâncias* fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos. O Tribunal não realiza dosimetria objetiva da multa, comum à aplicação de normas do Direito Penal, e não há um rol de agravantes e *atenuantes* legalmente reconhecido. (Acórdão nº 992 - Brasil, 2017)

Após a edição da Lei nº 13.655/2018, outros enunciados trouxeram o art. 22 da LINDB como um dos critérios para a ponderação sobre a dosimetria das penalidades, como o que segue:

Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (Acórdão nº 2463 - Brasil, 2019d)

Ainda que o TCU utilize a LINDB na aplicação de atenuantes ou agravantes, há um caráter discricionário nesta análise, pois como referido nos enunciados, não há legislação que estabeleça essas circunstâncias que são definidas pelo próprio órgão em cada caso. Segundo os enunciados do TCU, a dosimetria da pena tem como balizadores o nível de gravidade dos ilícitos apurados, com a valoração das

circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, e a isonomia de tratamento com casos análogos.

Em menor número, os julgados do TCU, conforme a “jurisprudência selecionada”, fez referências à LINDB quando ao art. 20⁴ e ao 24⁵. Exemplos de acórdãos fundamentados em cada um dos dispositivos podem ilustrar como o TCU vem interpretando os novos dispositivos da LINDB.

Quanto ao art. 20 que dispõe que nas esferas administrativa, controladora e judicial, a decisão não pode se basear apenas em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. O Parágrafo único ainda estabeleceu que a motivação da decisão deve demonstrar a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Os três exemplos que se encontram na jurisprudência selecionada do TCU têm o mesmo enunciado, embora sejam três acórdãos diferentes: Acórdão nº 1045/2020-Plenário, Acórdão 1144/2021-Primeira Câmara e Acórdão nº 779/2022- Segunda Câmara. Segue o Enunciado do Acórdão nº 1045 (BRASIL, 2020a):

No caso de desvio de objeto no uso de recursos do SUS transferidos fundo a fundo, se a irregularidade tiver ocorrido durante a vigência de plano de saúde plurianual já encerrado, o TCU pode dispensar a devolução dos valores pelo ente federado ao respectivo fundo de saúde, em razão de a exigência ter o potencial de afetar o cumprimento das metas previstas no plano local vigente (*art. 20 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb*); cabendo, contudo, a imposição de multa ao gestor responsável e o julgamento pela irregularidade de suas contas, uma vez que a prática de desvio de objeto com recursos da saúde constitui violação à estratégia da política pública da área definida nas leis orçamentárias.

⁴ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

⁵ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018) Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público. (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

Essa decisão trata de tomada de contas especial instaurada em razão da não comprovação da regular aplicação dos recursos repassados pela União no ano de 2010, na função Saúde, para atendimento ao Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC)/Oftalmologia. Auditoria realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus) constatou que os recursos foram aplicados em pagamento de ações e serviços de saúde vinculados à atenção básica da saúde (despesas de custeio, serviços de terceiros e outros serviços e encargos) e não na finalidade original.

O relator do Acórdão ponderou em seu voto que a transferência dos recursos federais em análise teve como fim a prestação de serviços definidos por condições particulares da realidade daquele período e compatíveis com o plano de prioridades então vigente. Considerou que remanejar recursos do município naquele momento da decisão (2020) “representaria obrigação dissociada da análise das reais necessidades da população local, com impacto no planejamento das ações de saúde, que, por sua vez, também seguem ditames legais específicos”. Concluiu então que se o Tribunal determinasse que o município devesse realocar recursos para um objeto atrelado a necessidades de dez anos atrás poderia “interferir de forma inadequada no uso efetivo dos recursos atualmente disponíveis para tão importante área e afetar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual de saúde” (sublinhamos).

O relator concluiu que era o caso de aplicar-se o art. 20 da LINDB sem determinação para aplicação dos recursos na finalidade original. Não obstante, foi aplicada penalidade de multa ao gestor com o entendimento de que a conduta de desviar a finalidade do repasse deve ser desencorajada e é de natureza grave.

Quanto à aplicação do art. 24 da LINDB, o qual diz respeito à observância da segurança jurídica das decisões, encontraram-se três enunciados com referência expressa ao dispositivo.

Um dos enunciados diz respeito a que ato de aposentadoria registrado pelo TCU há mais de cinco anos, de acordo com a jurisprudência da época em que parcela de proventos era considerada, “não pode ser considerada ilegal quando da apreciação do correspondente ato de pensão em razão de nova interpretação do Tribunal sobre a matéria, diante da vedação à aplicação retroativa de entendimentos

jurisprudenciais em desfavor do administrado (art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999 e art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB)”.

Outro enunciado veio do Acórdão nº 4719 (Brasil, 2020b) e tem caráter mais geral:

Não pode o TCU aplicar nova interpretação da legislação se for mais gravosa ao responsável do que a jurisprudência do Tribunal vigente à época dos fatos em análise, em razão do disposto no *art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei 9.784/1999*, subsidiariamente aplicável aos processos de controle externo, e no *art. 24 do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB)*.

A matéria do recurso de reconsideração versava sobre a execução de convênio e o relator ponderou que a jurisprudência do TCU acerca da comprovação da regularidade desse tipo de ajuste, até o início dos anos 2000, fundava-se, essencialmente, na demonstração de sua execução física. Mas, o entendimento do TCU sobre esse tema tinha sofrido substancial evolução, no sentido de que, para fins de comprovação da boa e regular utilização dos recursos públicos na área de treinamento, é necessária também a análise da regularidade da execução financeira, tarefa que envolve a verificação documental das despesas realizadas.

Como a execução do convênio em exame tinha ocorrido na vigência do entendimento anterior, o relator no voto acolhido no Acórdão considerou que a utilização da nova interpretação estaria vedada pelo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999⁶, de aplicação subsidiária aos processos do TCU, e também em face do art. 24 da LINDB, com a redação dada pela Lei nº 13.655/2018.

Essas ponderações do TCU, portanto, se coadunam com o princípio da segurança jurídica e com a irretroatividade de interpretações novas para situações consolidadas no passado.

Segundo Queiroz dos Santos e Paiva Pires Moreira Maia (2021, p. 111), o art. 24 da LINDB, concretizando a dimensão objetiva da segurança jurídica, “prevê a

⁶ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: (...) XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

regra da irretroatividade do direito diante de situações jurídicas completas e perfeitas”. E ainda completam os autores:

O dispositivo trata da revisão de um ato administrativo, garantindo segurança jurídica às situações construídas sob o fundamento do ordenamento jurídico vigente à época, vedando a invalidação dessas situações plenamente constituídas, protegendo os atos jurídicos perfeitos.

4. Legislação do TCU, LINDB e Ampla Defesa

A atividade controladora do TCU diz respeito à apreciação das contas dos responsáveis pela execução de recursos públicos, observando a regularidade, legalidade, eficiência, transparência e adequação às orientações do próprio órgão de controle.

Se as contas do exercício apresentadas são consideradas regulares, conforme as normas regulamentares, o administrador sequer é ouvido, pois seus relatórios e documentos comprobatórios foram considerados satisfatórios.

No entanto, quando as contas são consideradas passíveis de irregularidade na análise dos técnicos do TCU, ou determinado evento é sujeito a Tomada de Contas especiais ou há uma representação ou denúncia em relação a algum agente público, aí se observa que não há espaço para a ampla defesa nas normas vigentes.

A Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) reforça a necessária ampla defesa em seu art. 31, dispondo que “Em todas as etapas do processo de julgamento de contas será assegurado ao responsável ou interessado ampla defesa.”

Mas, na verdade, nem em todas as etapas, os responsáveis conseguem exercer esse direito à ampla defesa.

A Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Federal nº 8.443/92) determina:

Art. 12. Verificada **irregularidade nas contas**, o Relator ou o Tribunal:

I- definirá a responsabilidade individual ou solidária pelo ato de gestão inquinado;

II - se houver débito, ordenará a citação do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar defesa ou recolher a quantia devida;

III - se não houver débito, determinará a audiência do responsável para, no prazo estabelecido no Regimento Interno, apresentar razões de justificativa;

IV - adotará outras medidas cabíveis.

§ 1º O responsável cuja defesa for rejeitada pelo Tribunal será cientificado para, em novo e improrrogável prazo estabelecido no Regimento Interno, recolher a importância devida.

(...). (grifamos)

O responsável pelas contas inquinadas pela rejeição apresenta sua manifestação e anexa os documentos que entender necessários. Depois suas razões de justificativa seguem para o setor incumbido da análise, que, após, encaminhará ao Ministério Público de Contas e por fim ao relator para proferir seu voto.

Ao final, o responsável só poderá se manifestar sobre todos os pareceres e opiniões por meio de memoriais e de sustentação oral de seu procurador ou de sua procuradora. Após a decisão do TCU, o administrador terá a possibilidade de apresentar recurso, caso suas razões não sejam acolhidas.

Independente de o responsável ser considerado bom ou mau, o julgamento administrativo na esfera controladora há de ser justo e de proporcionar os recursos inerentes à ampla defesa.

Mas a estrutura legal do TCU, não permite essa ampla defesa, pois as oportunidades e meios para seu o exercício são limitados, conforme a Lei Orgânica e o Regimento Interno do TCU.

Como referido anteriormente, a defesa é toda documental, não há possibilidade de produção de qualquer outro tipo de prova. Nesse sentido, pode-se citar o art. 162 do Regimento Interno que dispõe que “As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.” Ainda, é facultada à parte a juntada de documentos novos no processo até o término da etapa de instrução. Eventual nova audiência do responsável depende de decisão do relator no saneamento do processo (art. 157).

Outro problema a considerar é que o controle dos atos da Administração Pública sobrevém muitos anos depois dos fatos relevantes, quando, muitas vezes, já não se tem mais nenhum registro na memória, da situação de insegurança, da situação de dramaticidade, da situação de urgência, das incertezas e indefinições

que levaram o administrador a decidir. Essa ponderação veio do ministro Luís Roberto Barroso ao relatar a medida cautelar no âmbito das ADIs que questionavam a MP nº 966/2020.

Ainda quanto à questão da análise dos atos administrativos feita muito tempo após sua ocorrência, o ministro afirmou que

daqui a alguns anos, quando se vai julgar o que passou, age-se como um 'comentarista de videotape'. E, depois que tudo aconteceu, quando se pode olhar os fatos à distância, percebem-se muitas coisas que, quando se está ali no calor do momento, não se é capaz de perceber. Portanto, a segurança viria se houvesse desde logo um monitoramento quanto à aplicação desses recursos, por via idônea, em tempo real ou pouco tempo depois dos eventos.

No caso, o ministro se referiu ao monitoramento quanto à aplicação dos recursos destinados à Covid-19, considerando o momento em que MP nº 966 foi editada.

Atualmente, sabe-se muito mais sobre a doença do que se sabia quando foi editada a referida medida provisória. E se o julgamento das contas ocorrer muitos anos após 2020, as situações vivenciadas pelos administradores terão se perdido no tempo, até porque não há o costume na Administração de fazer registros sobre o contexto em que foram tomadas decisões.

A LINDB teve a intenção de trazer para o mundo decisório variáveis práticas enfrentadas pelos gestores e que não costumam ser consideradas.

Segundo a exposição de motivos do então Senador Antonio Anastasia ao apresentar o PL nº 349/2015 do Senado Federal que veio a se tornar a Lei nº 13.655/2018, a ideia era incluir disposições na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942) que elevassem os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público.

Ou seja, a LINDB trouxe em seus artigos a intenção de proporcionar que as decisões na esfera controladora, da qual aqui se trata, considerem seus efeitos e consequências práticas, verifiquem as condições enfrentadas pelo gestor, graduem sanções conforme circunstâncias atenuantes e agravantes, preservem a segurança jurídica e só estabeleçam a responsabilização pessoal do agente público em caso de dolo ou de erro grosseiro.

Essas disposições da lei, no entanto, não podem ser aplicadas da noite para o dia, pois só a lei não basta para modificar a cultura de uma instituição.

Cite-se, por exemplo, que a alteração da interpretação sobre o prazo prescricional da ação punitiva no âmbito do TCU para adaptá-la ao entendimento do STF foi realizada apenas neste ano de 2022. Em que pese as duas Turmas da Suprema Corte desde o Mandado de Segurança nº 32.201 (Primeira Turma), relator ministro Roberto Barroso, julgado em 21/03/2017, e o MS nº 35512 AgR (Segunda Turma), relator ministro Ricardo Lewandowski, julgado em 04/06/2019 tenham conferido interpretação sistemática quanto à submissão do TCU aos ditames da Lei nº 9.873/1999 em precedentes das.

Nessas decisões, o prazo prescricional seguiu o disposto no art. 1º da Lei nº 9.873/1999, enquanto a jurisprudência do TCU considerava que o prazo deveria ser de dez anos conforme art. 205 do Código Civil.

No Acórdão nº 459/2022 (Brasil, 2022b), o tema da prescrição gerou a determinação para formação de grupo técnico de trabalho para apresentação de projeto de normativo sobre a prescrição da pretensão ressarcitória e da prescrição da pretensão punitiva no âmbito do controle externo, tendo por base jurisprudência predominante do Supremo Tribunal Federal, adequando-a às especificidades das diversas formas de atuação do Tribunal de Contas da União.

Posteriormente, a Resolução nº 344, de 11/10/2022, atendendo a deliberação do Acórdão nº 459 (Brasil, 2022b) regulamentou, no âmbito do TCU, a prescrição para o exercício da pretensão punitiva e de ressarcimento, adaptando procedimentos às determinações do STF quanto à aplicação dos prazos prescricionais da Lei nº 9.873/1999.

5. Conclusão

Este artigo analisou decisões do Tribunal de Contas da União que trouxeram disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro em sua fundamentação. O dispositivo mais citado nos julgados do TCU é o art. 28 que dispõe que o agente público só pode responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou de erro grosseiro.

A prioridade do TCU em privilegiar a interpretação do referido dispositivo é bastante óbvia, pois o órgão exerce atividade sancionadora em relação aos agentes públicos.

No entanto, a identificação do dolo ou do erro grosseiro do agente público, não prescinde de análise sobre sua motivação subjetiva ao cometer algum ato ou deixar de fazê-lo. Essa averiguação encontra limites na atual legislação que rege o TCU, em especial sua Lei Orgânica e Regimento Interno. É que não há espaço para o agente exercer a ampla defesa, pelas limitações na apresentação da prova, que é apenas documental, e nas suas escassas oportunidades de manifestação processual.

Foi possível observar que há algum esforço de adequação do TCU às normas da LINDB, mas ainda muito tímidas em relação ao conjunto de suas disposições.

Adaptação mais contundente poderia ser fruto da alteração na legislação do Tribunal que ordenasse de maneira uniforme os entendimentos sobre a aplicação da LINDB nos julgados e reduzisse a subjetividade dos julgadores nas análises.

Precisam ficar mais nítidos os regramentos para o exercício da defesa e os critérios que serão considerados para aferição de circunstâncias atenuantes ou agravantes, bem como sobre as dificuldades enfrentadas pelo agente público em suas decisões.

O enunciado do TCU, conforme afirma o próprio site, sequer refletem o posicionamento prevalecente no TCU sobre a matéria, sendo tão somente um retrato do entendimento contido na deliberação da qual foi extraído.

Assim como no tema da prescrição, poderia ser instituído grupo técnico para sugerir alterações na legislação que venham a disciplinar os critérios de interpretação da LINDB e, principalmente, para proporcionar ampla defesa de verdade aos gestores.

Referências

BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 203-224, nov. 2018. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77655> . Acesso: 2 mar.2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 21 mar. 2022.

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. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm . Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm . Acesso em 11 de abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm . Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm . Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2 . Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm . Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Portaria-TCU Nº 44, de 16 de janeiro de 2019. Atualiza o valor máximo da multa a que se refere o art. 58 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/ato-normativo/%22ATO-NORMATIVO-1121%22> . Acesso em 25 abr. 2022.

BRASIL. Resolução-TCU Nº 246, de 30 de novembro de 2011. Altera o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União especial - Ano. 37, nº 24 (2018). Brasília: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/29/E5/AE/F5/9CB3C710D79E7EB7F18818A8/BTCU_1_de_2_1_2020_Especial_RITCU.pdf . Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Senado Federal. PL 349/2015 - 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 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Recurso Extraordinário nº 636.886 – Alagoas. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 20 abr. 2020. DJE 24/06/2020 - Ata nº 95/2020. DJE nº 157, divulgado em 23/06/2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343546769&ext=.pdf> . Acesso em 20 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6421/2020. Relator do último incidente (ADI-TPI): Ministro Roberto Barroso. Brasília, 21 maio 2020. DJE 12/11/2020 - Ata nº 192/2020. DJE nº 270, divulgado em 11/11/2020. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5912207> . Acesso em 28 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Primeira Turma. Agravo em Mandado de Segurança nº 37.913 - Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 9 nov. 2021, DJE 14/03/2022 - ATA Nº 40/2022. DJE nº 48, divulgado em 11/03/2022, Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350087610&ext=.pdf> . Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 992/2017 - Plenário. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 17 maio 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2262020%22> . Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2391/2018 - Plenário. Relator Ministro Benjamin Zymler, Brasília, 17 out. 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2287602%22> . Acesso em 24 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3327/2019 - 1ª Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 23 abr. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2334285%22> . Acesso em: 18 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1264/2019 – Plenário. Brasília, 5 jun. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2339406%22> . Acesso em 28 mar 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 13053/2019 - 2ª Câmara. Relator: Augusto Nardes. Brasília, 3 dez. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2350657%22> . Acesso em 24 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2463/2019 1º Câmara. Relator: Bruno Dantas. Brasília, 19 mar. 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/redireciona/jurisprudencia->

selecionada/%22JURISPRUDENCIA-SELECCIONADA-70807%22 . Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1045/2020 - Plenário. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2394985%22> . Acesso em 25 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4719/2020 – 1ª Câmara. Relator: Vital do Rêgo. Brasília, 20 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2402792%22> . Acesso em 26 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4447/2020 - 2ª Câmara. Relator: Aroldo Cedraz. Brasília, 30 abr. 2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2313191%22> . Acesso em 28 mar. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – Plenário. Acórdão nº 1958/2022. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 24 ago. 2020. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1958%2520ANOACORDAO%253A2022%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/score%2520desc/0/%2520 . Acesso em 16 nov. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – Plenário. Acórdão nº 459/2022. Relator: Ministro Antonio Anastasia. Brasília, 9 mar. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2444026%22> . Acesso em 26 abr. 2022.

MAFFINI, Rafael; HEINEN, Juliano. Análise acerca da aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (na redação dada pela Lei 13.655/2018) no que concerne à interpretação das normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de Direito Administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set./dez. 2018. Disponível em <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77683> . Acesso em 28 mar. 2022.

MOTA. Fabricio (coordenador-Geral). **Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo do Seminário “Impactos de Lei nº 13.655/18 no Direito Administrativo”**. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo. Tiradentes, 14 jun. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/6/art20190624-11.pdf> . Acesso em 28 mar. 2022.

PALMA. Juliana Bonacorsi de. **Quem é o ‘administrador médio’ do TCU?** LINDB exige que condutas sejam avaliadas a partir da realidade. Disponível em: <https://sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2019/10/Quem-%C3%A9-o-administrador-m%C3%A9dio-do-TCU-JOTA-Info.pdf> . Acesso em 2 mar 2022.

QUEIROZ DOS SANTOS, W.; PAIVA PIRES MOREIRA MAIA, G. Segurança jurídica, transformações no direito administrativo e deveres da administração pública implementados pela Lei nº 13.655/2018. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 280, n. 3, p. 93–120, 2021. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/85149> . Acesso em: 17 nov. 2022.