



NÃO CONFORMIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO: O ERRO NA GESTÃO PÚBLICA VISTO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Non-Compliance and Accountability: The Error in Public Management Seen by the Courts of Auditors

Jair Teixeira dos Reis

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (Mestrado profissional). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - CCJE, Vitória, ES, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2871270093927513> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6706-9307>
E-mail: jairteixeirareis@bol.com.br

Rafael Ignes Tristão

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (Mestrado profissional). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - CCJE, Vitória, ES, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3517168637435438> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1395-0289>
E-mail: rafaelignes@hotmail.com

Trabalho enviado em 26 de março de 2022 e aceito em 15 de maio 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Quaestio Iuris., Rio de Janeiro, Vol. 16, N.03, 2023, p. 1359 - 1390
Jair Teixeira dos Reis e Rafael Ignes Tristão
DOI: 10.12957/rqi.2023. 66212

RESUMO

O trabalho visa identificar balizas que tornem mais clara a separação entre não conformidade na gestão pública e necessidade de responsabilização pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) revestidas de funções jurisdicionais. O estudo pautou-se numa abordagem qualitativa, se valendo de pesquisa bibliográfica da temática alusiva à responsabilização de agentes públicos, utilizando-se ainda análise documental de dados obtidos junto à jurisprudência selecionada do Tribunal de Contas da União (TCU). A análise de conteúdo dos acórdãos integrantes da pesquisa demonstra que a apreciação da conduta dos gestores públicos ficou mais criteriosa, sendo necessário evidenciar mais claramente a presença da culpa grave nas irregularidades cometidas por esses agentes para fins de responsabilização, uma vez que esse aspecto vem sendo interpretado pelo TCU como indispensável para caracterização do erro grosseiro, previsto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Fornece entendimentos capazes de contribuir com o aperfeiçoamento da administração pública, auxiliando também na indicação de balizas que proporcionam maior segurança jurídica aos gestores estatais, considerando que a jurisprudência das EFS tem o condão de nortear a conduta dos agentes responsáveis pela gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: Entidades Fiscalizadoras Superiores; Segurança jurídica; Responsabilidade; Agentes públicos; Erro Grosseiro.

ABSTRACT

The work aims to identify guidelines that make clearer the separation between non-compliance in public management and the need for accountability by the Supreme Audit Institutions (SAI) covered by jurisdictional functions. The study was based on a qualitative approach, using bibliographic research on the theme alluding to the accountability of public agents, also using documental analysis of data obtained from the selected jurisprudence of the Federal Court of Auditors (TCU). The content analysis of the judgments that are part of the research shows that the assessment of the conduct of public managers has become more judicious, and it is necessary to show more clearly the presence of serious fault in the irregularities committed by these agents for the purpose of accountability, since this aspect has been interpreted by the TCU as indispensable for the characterization of the gross error, provided for in the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law. It provides understandings capable of contributing to the improvement of public administration, also helping to indicate goals that provide greater legal certainty to state managers, considering that the jurisprudence of the SAIs has the power to guide the conduct of the agents responsible for the management of public resources.

Keywords: Supreme Audit Institutions; Legal certainty; Responsibility; Public agents; Gross Error.

INTRODUÇÃO

Em cenários de escassez de recursos, gestores públicos vêm sendo cada vez mais exigidos pela sociedade por entregas de serviços de maior qualidade. Políticos são considerados dedicados a uma lógica democrática que ressalta o valor soberano das necessidades dos cidadãos em seu cotidiano (REICHBORN-KJENNERUD, 2014). Contudo, a pluralidade e complexidade de normas que regem suas atividades tornam a administração da coisa pública uma tarefa desafiadora, considerando que determinadas condutas, quando não praticadas em conformidade com as normas estabelecidas, podem trazer sérias repercussões em suas esferas civil, penal e administrativa.

A regularidade de um ato de gestão pode ser aferida quando todas as etapas para sua consunção estiverem de acordo com a lei, de forma que, para ser considerado válido, um ato deve ter sido concretizado de acordo com as normas estabelecidas na legislação pertinente. Assim, para a Administração Pública, a doutrina clássica sustenta que o princípio da legalidade possui uma vigência distinta da previsão que incide sobre os particulares, considerando que, além da não proibição por lei de certa conduta, a sua atuação depende da existência de um permissivo legal que determine ou faculte a ação do Estado, vigorando para os gestores públicos a regra de que tudo o que não está previamente permitido, está proibido (ISFER, 2021). E, dentre os diversos atores que integram o contexto em que essas funções estatais vinculadas são executadas, as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) ganham papel de destaque no aparato de responsabilização governamental (REICHBORN-KJENNERUD, 2014), ao desempenharem atividades que visam auxiliar a boa e regular aplicação do dinheiro público por meio da verificação da conformidade dos atos de gestão, coibindo (e punindo) os erros praticados pelos gestores, exercendo o controle da Administração.

Com a constante modernização do setor público e suas legislações de regência, os métodos utilizados pelas EFS, como auditorias financeiras e auditorias de desempenho, consubstanciam-se em importantes mecanismos para supervisionar a aplicação de recursos públicos como forma de garantir a responsabilidade democrática (REICHBORN-KJENNERUD, 2014).

A revisão de literatura internacional demonstra a existência de pesquisa utilizando abordagens institucionais para analisar o trabalho empreendido pelas EFS de diversas localidades do globo no combate à corrupção (REICHBORN-KJENNERUD *et al.*, 2019); e de estudos promovendo o desenvolvimento de metodologia que auditores de qualquer país pudessem utilizar para auditar e avaliar os resultados das atividades domésticas de combate à lavagem de dinheiro (DOBROWOLSKI; SUŁKOWSKI, 2019).

Identificou-se, ainda, a realização de trabalho que explorou o importante papel das EFS na avaliação da relação custo-benefício na prestação dos serviços públicos (BECHBERGER *et al.*, 2011); pesquisa que investigou eventuais tipos de melhoria que os relatórios de auditoria operacional produzem nas entidades auditadas (REICHBORN-KJENNERUD; VABO, 2017b); e também artigo que buscou avaliar a importância dos relatórios para o debate público e suas possíveis implicações para a administração pública e a democracia (REICHBORN-KJENNERUD, 2014).

Os estudos mencionados denotam que, ao longo do tempo, veio se expandindo o espectro de possibilidades de pesquisas cujo objeto verse acerca da atuação das EFS, no sentido de se aprimorar seu desempenho na missão de fiscalizar a correta aplicação dos impostos dos contribuintes e, simultaneamente, estimular a implementação de melhorias na gestão pública.

Conforme assinalado, a pluralidade e complexidade de normas que os administradores públicos devem estar aptos a dominar para promover uma boa gestão acabam servindo, em última análise, de critérios a serem adotados pelas EFS para averiguar a conformidade dos atos praticados no exercício de suas funções. E, caso a EFS responsável pela fiscalização da regularidade das contas e operações de gestão desses agentes seja revestida de funções jurisdicionais, a inobservância desses critérios pelos gestores pode culminar na atribuição de responsabilidade pessoal e sanções de diversas naturezas, nos termos preconizados na INTOSAI P-50 (2019), pronunciamento profissional da *International Organization Of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) que dispõe sobre os princípios centrais que esclarecem o papel das EFS na sociedade e os pré-requisitos institucionais de alto nível para o seu adequado funcionamento.

O julgamento também pode afetar a carreira do agente considerado culpado, podendo ser levado em consideração na progressão profissional por sua autoridade empregadora (INTOSAI, 2019). Nesse contexto, entende-se necessário aprofundar os estudos acerca da problemática existente no limite do direito ao erro na administração pública sob a perspectiva das EFS, identificando-se um arcabouço jurisprudencial apto a proporcionar maior segurança jurídica àqueles que lidam com o planejamento e a execução das atividades estatais, auxiliando no delineamento de orientações que tornem mais clara a separação entre não conformidade e necessidade de responsabilização.

Nessa esteira, esta pesquisa busca, como objetivo geral, investigar balizas que tornem mais clara a delimitação da fronteira entre não conformidade na gestão pública e necessidade de responsabilização de agentes públicos pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) revestidas de funções jurisdicionais.

Para alcançar o objetivo geral, foram traçados os seguintes objetivos específicos: analisar a modernização da legislação de regência, para que a prática de não conformidades não seja confundida com a necessidade de aplicação de punição; levantar parâmetros que possam ser utilizados por agentes estatais que se encontram sob a jurisdição das EFS, tendo como base recentes entendimentos firmados pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

Este trabalho possui, portanto, uma abordagem qualitativa. Lakatos e Marconi (2010) consideram que a premissa da abordagem qualitativa reside na busca pela análise e interpretação de aspectos profundos do tema estudado.

Assim, realizou-se levantamento de referencial teórico visando contextualizar como os gestores públicos podem vir a ser responsabilizados na esfera administrativa através de sanções impostas pelo TCU, apresentando-se dispositivos constitucionais e legais que dão sustentação à sua função jurisdicional. O trabalho trata, ainda, de breve exposição acerca da evolução legislativa promovida pelos congressistas brasileiros nas questões alusivas à responsabilização dos agentes públicos, que passaram a ser de observância obrigatória pelos Tribunais de Contas quando da análise de seus processos a partir da edição da Lei n. 13.655, ocorrida no mês de abril de 2018 (BRASIL, 2018).

Buscando evidenciar os limites do que se aproxima de uma espécie de direito ao erro na gestão pública, foi procedido levantamento documental junto ao Portal do TCU, utilizando-se a base de dados “Jurisprudência Seleccionada”, identificando-se acórdãos mais relevantes que tratavam da temática aqui descrita, segundo classificação feita pelo próprio Tribunal. Como será demonstrado em seção específica, a amostra foi construída primordialmente por meio da delimitação de um recorte temporal que compreendeu o período de abril de 2018 a outubro de 2021 para que, por meio de uma análise de conteúdo, pudessem ser extraídos dos acórdãos entendimentos que tratassem da responsabilização firmados com base na novel legislação. Adicionalmente, buscou-se identificar acórdãos proferidos anteriormente a esse marco, com a finalidade de verificar a evolução do tratamento conferido à matéria pelo TCU.

Por meio da análise procedida, foram elaboradas conclusões capazes de auxiliar na compreensão de parâmetros que proporcionam maior segurança jurídica no âmbito da administração pública, considerando que a jurisprudência das EFS tem o condão de nortear a conduta dos agentes responsáveis pela gestão dos recursos públicos.

Após esta seção introdutória, portanto, apresenta-se um capítulo que trata da responsabilidade dos gestores na Administração Pública, seguido de capítulo que versa sobre a responsabilidade financeira imputada pelo TCU e, na sequência, capítulo que aborda a evolução da legislação de regência aplicada pelas EFS. Formado o embasamento teórico necessário à

compreensão do tema, segue capítulo tratando especificamente da pesquisa feita junto à jurisprudência selecionada do TCU, com a análise e interpretação dos dados coletados, seguido da conclusão do trabalho.

RESPONSABILIDADE DOS GESTORES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Ninguém pode se escusar de cumprir a lei sob a alegação de que não a conhece, preconiza taxativamente o art. 3º do Decreto-Lei n. 4.657/1942, que trata da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (BRASIL, 1942).

Tal preceito, entalhado numa importante norma que visa disciplinar como as leis devem ser interpretadas e aplicadas no ordenamento jurídico brasileiro – característica que lhe confere a natureza de norma de sobredireito (JORDÃO, 2018) –, veio se consubstanciando num encargo cada vez mais árduo aos gestores públicos, tendo em vista que a legalidade hodierna extrapola as previsões constantes da lei em sentido estrito. Soma-se a isso o fato de que leis, decretos e regulamentos de toda sorte podem emanar de uma pluralidade de fontes normativas (MARQUES NETO; FREITAS, 2019) cujos agentes estatais não podem olvidar de conhecer.

Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT – estima que, desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 – até o mês de setembro de 2021, foram editadas mais de 6,7 milhões de normas que disciplinam a vida do cidadão brasileiro (IBPT, 2021). Pesquisa anterior do referido instituto apontou que esse número, quando a CRFB/1988 completou três décadas de existência, já ultrapassava a marca de 5,8 milhões de normas, dentre as quais mais de setecentas mil se encontravam em vigor (IBPT, 2018).

Nesse cenário, não apenas a ciência da existência de todas as normas necessárias ao cumprimento de seus encargos, mas também – e especialmente – a compreensão do teor de tamanho plexo legislativo/normativo, tornam-se verdadeiros desafios para os gestores que conduzem a máquina administrativa, considerando que diuturnamente esses agentes se encontram sob a vigilância de entidades incumbidas de exercer o controle da administração pública.

Com a finalidade de promover a estabilidade das relações sociais, os ordenamentos jurídicos instituem, por meio dos mais variados tipos de normas, uma série de direitos e deveres que carecem de ser observados pelos cidadãos. E, quando indivíduos agem de forma contrária a essas normas, podem experimentar consequências jurídicas negativas em suas esferas penal, civil ou até mesmo administrativa, a depender da natureza da regra infringida e da própria condição do agente que a tenha descumprido.

Pereira Junior e Dotti (2014), ao discorrerem acerca da natureza obrigacional da responsabilidade, deixam assente que “a responsabilidade é a obrigação secundária que se substitui ao dever jurídico originário descumprido”, considerando que o dever jurídico reside em disposições legais ou contratuais e que a responsabilidade advém exatamente da inobservância das mesmas.

Para os autores, no contexto da Administração Pública, à exemplo das licitações e contratações, agentes públicos – ou privados que participam de certames ou que possuam vínculo jurídico contratual com o Estado –, encontram-se sujeitos à responsabilidade quando infringem algum preceito normativo ou por ocasião do descumprimento de obrigação prevista em instrumento contratual (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2014).

Quando uma norma penal é violada, o transgressor fica ao alcance de uma responsabilização criminal, geralmente perscrutada pelo próprio Estado, haja vista tratar-se de um preceito de direito público que, de uma maneira geral, molesta o interesse da sociedade como um todo ao ser inobservado. A responsabilidade civil, por seu turno, possui natureza patrimonial e resulta de lesão a interesses privados, sendo facultado àquele que se viu prejudicado, exercer o direito de pleitear a devida reparação, subdividindo-se em objetiva e subjetiva (ANDRADE; SANTOS, 2020).

Neste ponto, vale enfatizar o magistério de Canotilho (2019, p. 17-18) que, ao abordar aspectos ínsitos à responsabilidade civil previstos na Constituição da República de Portugal, afirma:

7. Nos desenvolvimentos dedicados ao princípio do Estado de direito surgiu o princípio da responsabilidade do Estado como instituto ligado a (i) um sistema jurídico-público da responsabilidade civil do Estado, inerente ao dever de indemnização, por acções ou omissões praticadas pelos titulares de órgãos, funcionários ou agentes, no exercício das suas funções e por causa desse exercício, de que resulte violação de direitos, liberdades e garantias ou prejuízo para outrem (CRP, art. 22.º e 271.º legitimadores da indemnização assente no princípio da justiça comutativa); (ii) sistema de compensações de sacrifícios especiais impostos a determinados cidadãos (CRP, art. 62.º/2, onde se consagra a justa indemnização em caso de requisição ou de expropriação de bens, ou seja, indemnização compensatória radicada no princípio da justiça distributiva).

8. Este esquema de indemnização de prejuízos e de compensação de sacrifícios por actos da administração pública constitui uma dimensão incontornável da juridicidade estatal e da protecção jurídica secundária dos direitos fundamentais. A responsabilidade em referência costuma, porém, ser qualificada como um instituto de natureza jurídico-administrativa. A sua origem histórica está ligada à responsabilidade dos funcionários (CRP, art. 271.º) e à responsabilidade do Estado por actos lícitos (CRP, art. 62.º/2, referente a requisições e expropriações). Crismava-se, assim, o direito de responsabilidade do Estado como direito administrativo regulador dos institutos indemnizatórios e compensatórios relativos a actos lesivos praticados pela administração.

No Brasil, por força de comando expresso no § 6º do art. 37 de sua Constituição Federal – CFRB –, há previsão de que tanto as pessoas jurídicas de direito público quanto as de direito privado prestadoras de serviço público devam responder pelos danos que seus agentes, nessa qualidade,

venham a causar a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável, no caso de comprovação dele ter agido com dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

A responsabilidade abordada no preceito constitucional acima transcrito se refere aos prejuízos que o Estado eventualmente tenha provocado a seus administrados, e também ao direito conferido a um ente estatal de reaver, junto a seus agentes, a reparação do que fora despendido com a indenização daqueles que sofreram o dano – no caso de ficar comprovada a presença dos elementos subjetivos dolo ou culpa nas condutas dos agentes estatais –, por meio da competente ação regressiva.

Entretanto, quando se fala em responsabilidade dos gestores na condução da máquina pública, o tratamento constitucional a eles conferido recebe um enquadramento específico, conforme disposições insertas na Seção IX do Título IV da CRFB, que disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União e das entidades da administração direta e indireta (BRASIL, 1988).

Como pontua Mileski (2018), o agir estatal engloba a gestão do patrimônio e a utilização de recursos públicos que, em sua essência, são atos de poder político engendrados pelo governo. E, para que o exercício desse poder não ocasione o cometimento de abusos, impõe-se a criação e utilização de formas de controles para sua adequada utilização.

Nessa esteira, tem-se que a CRFB estabelece que o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercido pelo Congresso Nacional (controle externo), e também pelos sistemas instituídos dentro da esfera de cada Poder (controle interno), nos termos do seu art. 70 (BRASIL, 1988).

O mesmo dispositivo constitucional assinala, em seu parágrafo único, que os responsáveis pela utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de dinheiros, bens e valores públicos devem prestar contas de seus atos (BRASIL, 1988), podendo-se afirmar, conforme Moutinho (2019), que o constituinte consagrou a *accountability* financeira e orçamentária como medida essencial. Para o autor,

o conjunto normativo deve obrigar os governantes a apresentar todas as informações e argumentos que evidenciem a correção de suas ações e omissões referentes à imposição de tributos e ao endividamento público, à administração dos recursos auferidos, do patrimônio público e da dívida pública, bem como à realização das despesas públicas, tanto aos eleitores e à sociedade de maneira geral como perante as agências estatais encarregadas de exercer, como sujeitos ativos, a *accountability* financeira e orçamentária. (MOUTINHO, 2019, p. 72)

Acerca do tema, conclui o autor que o controle realizado na esfera da *accountability* financeira e orçamentária da Administração Pública brasileira deve ser tencionado “tanto para assegurar a conformidade estrita com as normas e a confiabilidade das informações disponibilizadas ao público como para contribuir com a obtenção de resultados satisfatórios na prestação de serviços públicos” (MOUTINHO, 2019).

Já o art. 71 da CRFB (BRASIL, 1988) deixa assente que o controle externo da administração pública, que fica a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, EFS que possui suas competências elencadas nos incisos do referido dispositivo constitucional – além daquelas estabelecidas em sua própria lei orgânica.

Tais competências, segundo Willeman (2020), não se limitam à prestação de apoio ou suporte ao controle do Poder Legislativo (tratadas pelo autor como competências coadjuvantes), considerando que também podem ser desempenhadas sem ingerência do parlamento (denominadas de competências autônomas).

E, dentre as competências autônomas da Corte de Contas Federal, ganha relevo aquela prevista no inc. VIII do art. 71 da CRFB, que confere ao Tribunal a possibilidade de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, sanções previstas em lei, como cominação de multa proporcional ao dano causado ao erário (BRASIL, 1988).

Configura-se, nesse caso, o que a doutrina denomina de responsabilidade financeira, espécie de responsabilidade prevista no ordenamento jurídico de países que adotam o modelo de Tribunais de Contas que exercem funções jurisdicionais, como o Brasil.

Nas palavras de Gomes (2009), a responsabilidade financeira pode ser definida como “a obrigação de repor recursos públicos (imputação de débito) ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle exercido pelos Tribunais de Contas, em razão da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos.”

Verifica-se que a delimitação e a aplicabilidade desse tipo de responsabilização encontram-se presentes em outros ordenamentos jurídicos, como na Lei n. 98/97 de Portugal, por exemplo, que trata da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas de Portugal – LOPTC (PORTUGAL, 1997). A referida lei dispõe, em seu art. 1º, que o Tribunal de Contas fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciando a boa gestão financeira e efetivando responsabilidades por infrações financeiras.

No cenário nacional, Pereira Junior e Dotti (2014) mencionam, inclusive, a existência de previsão normativa disciplinando responsabilidade dessa natureza abarcando agentes públicos desde a edição do Decreto-Lei n. 200/67 (BRASIL, 1967).

Gomes (2009) ressalta que a responsabilidade financeira possui como requisito subjetivo a culpa no seu sentido amplo, que abrange tanto o dolo quanto a culpa em sentido estrito, atribuindo essa interpretação à uma utilização analógica da previsão contida no art. 37, § 6º da CRFB (BRASIL, 1988) em face de lacunas da legislação pertinente.

Corroborando esse entendimento, Azevedo (2020) informa que a ideia de culpa ou dolo esteve continuamente vinculada à essência do dever de indenizar, constituindo, assim, pressuposto histórico da responsabilidade civil, aspecto esse intrinsecamente relacionado à responsabilidade subjetiva. Nesse contexto, considera-se que o ato danoso é produto de uma ação ou omissão do agente causador da referida lesão.

Em situações como essa, a pessoa que sofreu o prejuízo somente conseguirá obter a reparação se comprovar a presença da culpa ou dolo do agente. E, conforme assinalado anteriormente, verifica-se que aspectos dessa natureza são igualmente aplicáveis à responsabilidade financeira que recai sobre agentes públicos que praticam condutas em desacordo com os preceitos normativos que regulamentam a atividade estatal.

O dolo pode ser compreendido como sendo o ato deliberado de provocar o dano, ou seja, trata-se do elemento subjetivo da conduta que impulsiona o propósito de causar uma ofensa à conta da Administração, independentemente do motivo pessoal que teria conduzido alguém por assim agir, seja em benefício próprio ou de terceiros. Inclui-se nessa categoria o dolo eventual, que se configura quando o agente, mesmo não desejando praticar o ato diretamente, não se abstém de agir, assumindo o risco de ensejar um resultado já previsto – e aceito.

A culpa encontra-se consubstanciada na carência de diligência no atendimento a determinada norma de conduta prevista no ordenamento. De forma elucidativa, Pereira Junior e Dotti (2014, p. 8) explicitam as modalidades de culpa tradicionalmente tratadas no âmbito da responsabilização:

São as seguintes as formas pelas quais a culpa manifesta-se: negligência, imprudência e imperícia. A negligência constitui-se no descaso, na falta de cuidado ou de atenção, na indolência, ou seja, na omissão quando do agente era exigida uma ação ou conduta positiva. A imprudência é a falta de cautela. É o agir de forma açada ou precipitada, por meio de uma conduta positiva. A imperícia constitui-se na demonstração de inabilidade do profissional no exercício de sua atividade de natureza técnica, ou, ainda, na demonstração de incapacidade para o mister a que se propõe. Identifica-se a imperícia por meio de ação comissiva ou omissiva.

Ainda segundo Pereira Junior e Dotti (2014), as consequências para a reparação são as mesmas no âmbito da teoria subjetiva, de forma que basta à vítima demonstrar que o agente buscou deliberadamente praticar ato que tenha causado prejuízo, ou que tenha agido com negligência, imprudência ou imperícia. O fato de a conduta ser classificada como dolosa ganha relevo apenas no

momento da aplicação de eventual sanção, considerando que o grau de sua reprovabilidade é maior frente a uma conduta desidiosa.

Trazendo o tema para o universo da Administração Pública, arrematam os autores afirmando que “a responsabilidade civil de agente público por ação ou omissão (dolosa ou culposa) praticada em licitações e contratações, de que resulte prejuízo ao Erário ou a terceiros, ou que viole a ordem jurídica, mesmo que não resulte prejuízo ao Erário, é subjetiva”. (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2014, p. 8)

Extrai-se desse preceito, portanto, a seguinte conclusão acerca da regra aplicável às pessoas que desempenham as atribuições estatais: somente pode ser imputada responsabilização a um agente público caso a prática de um ato irregular tenha sido concretizada intencionalmente (dolo), ou caso a irregularidade seja derivada de uma falta de diligência no cumprimento da norma de conduta predita na ordem jurídica (culpa).

Na subseção seguinte, serão explorados de forma mais pormenorizada os fundamentos da imputação de responsabilização financeira aos agentes públicos pelo Tribunal de Contas da União.

RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O direito fundamental à boa administração pública deve ser enxergado como um direito de natureza prestacional, que conecta o administrador à observância dos princípios constitucionais relacionados à gestão pública (ISMAIL FILHO, 2018), sendo considerado direito basilar de todo cidadão. Vale destacar que a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia se preocupou em destinar, em seu Capítulo 5 – que trata especificamente da cidadania –, uma disposição que versa expressamente sobre o direito a uma boa administração (UNIÃO EUROPEIA, 2020).

Se por um lado os cidadãos têm o direito a uma boa administração, por decorrência lógica, os gestores que conduzem as atividades da máquina pública têm o dever de prestar serviços de qualidade que atendam aos anseios da sociedade. Para executarem esse mister, devem observar diversos regramentos previstos nas legislações de regência. E, caso não atuem em conformidade com normas legais, podem vir a sofrer responsabilização pelas entidades incumbidas do controle da administração pública, dentre as quais, como já destacado, as EFS.

No Brasil, a EFS responsável por auxiliar o Congresso Nacional na fiscalização da gestão pública federal é o Tribunal de Contas da União (TCU). Destaca-se que o TCU é membro fundador da Organização Internacional das Instituições Superiores de Auditoria – INTOSAI, organização autônoma, independente, profissional e não política, estabelecida como instituição permanente. A INTOSAI tem por objetivos: fornecer apoio mútuo às EFS; fomentar a troca de ideias,



conhecimentos e experiências; atuar como uma reconhecida voz pública global das EFS dentro da comunidade internacional; estabelecer normas para auditoria do setor público; promover uma boa governança nacional; e apoiar o desenvolvimento da capacidade de EFS, cooperação e melhoria contínua do desempenho.

Para o contexto deste estudo, destaca-se a importância dos pronunciamentos profissionais que tratam dos Princípios da INTOSAI, especialmente aqueles consubstanciados na INTOSAI-P 50, mencionados na seção introdutória. A INTOSAI-P 50 é composta por doze princípios desenvolvidos para se adequar ao contexto específico das atividades jurisdicionais das EFS que, ao serem observados, conferem credibilidade, qualidade e profissionalismo da auditoria do setor público. A INTOSAI destaca que o objetivo das atividades jurisdicionais de uma EFS é a proteção do bom funcionamento da gestão pública, bem como dos interesses da entidade auditada e, ainda, das autoridades públicas e dos cidadãos. Com efeito, a atividade jurisdicional procura reparar, no todo ou em parte, os prejuízos sofridos por ente público e/ou sancionar a responsabilidade pessoal, financeira ou disciplinar dos indivíduos considerados culpados.

Assim, o *Princípio 1* enunciado pela INTOSAI P-50 deixa claro que, para que uma EFS possa exercer suas atividades jurisdicionais, o arcabouço normativo no qual a mesma se encontra inserida deve especificar tanto suas missões, poderes e procedimentos, quanto os regimes de responsabilidade das diferentes categorias de responsáveis por lei. Nessa esteira, para se alcançar o objetivo proposto neste trabalho, passa-se a detalhar como a responsabilidade administrativa pode vir a ser imputada pelo TCU, EFS com jurisdição sobre aqueles que gerenciam os recursos públicos federais no Brasil. Para tanto, faz-se necessário contextualizar as balizas constitucionais e legais que tratam de seu mandato.

O art. 71 da Constituição Federal brasileira dispõe que o controle externo da administração pública federal, que fica a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do TCU (BRASIL, 1988). Esse dispositivo elenca, ainda, as competências da referida EFS, com destaque para seu inc. VIII, que confere ao tribunal o poder de sancionar agentes que estão sob sua jurisdição. Já a Lei Orgânica do TCU (Lei Federal n. 8.443/1992), por meio de seu art. 1º, inc. IX, atribui à EFS a competência de aplicar aos responsáveis diversas sanções – como multas e inabilitação para exercício de cargos de confiança –, que estão previstas nos arts. 57 a 61 da referida lei (BRASIL, 1992).

Os dispositivos acima exprimem a síntese da base legal que outorga ao TCU a competência de impor sanções aos gestores públicos em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, em plena sintonia com os princípios da INTOSAI – P 50. E, conforme assinalado na parte introdutória deste trabalho, constata-se que as penalidades passíveis de serem aplicadas sobre

agentes públicos podem efetivamente influenciar na progressão de sua carreira, considerando a possibilidade de serem apenados com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA APLICADA PELAS EFS

No ano de 2018 o Decreto-Lei n. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) sofreu uma modificação que impactou diretamente na aplicação de penalidades a agentes públicos que, no exercício de seu *mínus*, venham a transgredir alguma norma. Alteração essa que, dentre outras motivações, teve por base a ocorrência de eventuais efeitos adversos da atuação de órgãos de controle, como as EFS: trata-se da Lei n. 13.655/2018 que, em sua exposição de motivos, apontava para a necessidade de elevação dos níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e na aplicação do direito, que tanto impactam na gestão pública (BRASIL, 2018).

Essa inovação impingida na legislação veio ao encontro dos anseios dos agentes que operam a máquina estatal, pois o esforço empreendido por tais gestores para lidar com a pluralidade de regras que regem suas atividades acabava não sendo suficiente para atender, em sua plenitude, à conformidade normativa existente, ou ainda, aos entendimentos firmados pelos órgãos responsáveis pelo controle desses atos. Guimarães (2016), mesmo reconhecendo que o controle sobre a atividade administrativa é essencial – além de inevitável –, registra um contraponto a essa imprescindibilidade afirmando que a criação de uma cultura de excesso de controle trouxe consigo efeitos colaterais indesejáveis.

Segundo o autor, tais externalidades negativas do controle provocaram uma crise de ineficiência na administração, considerando que o gestor público, impulsionado por uma tendência natural de autoproteção, procurava tomar decisões que atraíssem menos riscos jurídicos à sua pessoa em detrimento de perseguir a solução mais adequada ao interesse administrativo (GUIMARÃES, 2016). Em outras palavras, o receio de sofrer reprimenda pela prática de seus atos acabava por conduzir a um cenário de ‘paralisia administrativa’ que, em última instância, reverberava em prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública e, via reflexa, à própria sociedade.

Retomando as alegações consignadas na justificativa da proposta normativa que originou a Lei n. 13.655/2018, extrai-se ainda a argumentação de que a consolidação da democracia no Brasil e crescente institucionalização do poder público fez com que ampla legislação administrativa regulamentadora da atuação de diversos órgãos fosse desenvolvida. Lado outro, apontou-se que quanto mais se evoluía nessa produção legislativa, maior era o retrocesso em termos de segurança



jurídica decorrente do aumento de regras sobre processos e controles da administração, o que vinha acarretando um aumento da incerteza e da imprevisibilidade capazes de colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional que as normas proporcionavam.

Sobre esse viés, destaca-se que Reis e Salim (2019), em trabalho que tratou de uma teoria dos precedentes e sua aplicabilidade em decisões não judiciais, ao focarem na Lei n. 13.655/2018, observaram que o legislador brasileiro vinha demonstrando preocupação com a segurança jurídica e racionalidade nas decisões advindas da Administração Pública e que a edição dessa legislação corroborava tal percepção.

Em decorrência desse aspecto, ao afirmarem que a esfera controladora seria reconhecidamente autônoma e produtora de jurisprudência administrativa, os autores asseveram que desses órgãos de controle deveriam ser exigidos os mesmos valores almejados na teoria dos precedentes judiciais: segurança jurídica, previsibilidade, isonomia e racionalidade.

Até o advento da Lei n. 13.655/2018 a responsabilização pessoal-funcional dirigida aos agentes públicos, embasada na teoria da responsabilidade subjetiva, era imputada na medida em que se identificava a presença dos elementos ‘dolo ou culpa’ na conduta do gestor que infringisse algum critério legal. No entendimento de Maffini e Heinen (2018), a responsabilidade civil ou administrativa imputada pela prática de atos irregulares comprovadamente dolosos, em nada é impactada pela novel legislação. Contudo, o mesmo não se pode afirmar sobre condutas culposas, considerando que não mais se pode cogitar fazer recair sobre esses agentes responsabilização nos casos de decisões ou opiniões técnicas culposamente equivocadas, inadequadas ou em não conformidade com o direito, se não restar caracterizada a presença do erro grosseiro, conforme previsto no art. 28 da recém-alterada LINDB (BRASIL, 1942).

Analisando-se essa sensível modificação promovida no contexto da esfera controladora, caso uma EFS identifique uma conduta que não esteja em conformidade com algum critério legal, e que a mesma seja decorrente de imperícia, imprudência ou negligência do gestor público, a aplicação de eventual sanção não poderá se dar de forma automática, sendo necessário comprovar que a irregularidade praticada se encontra acobertada pelo manto do erro grosseiro.

Pode-se acrescentar, ainda, que para a aferição desse limite de direito ao erro conferido pela inovação legislativa ao gestor público na condução das atividades da máquina estatal, o julgador deve sopesar as circunstâncias de ordem prática que conduziram, limitaram ou condicionaram a ação do agente. Não se trata aqui de uma condescendência casuística e irrestrita para com os gestores que, culposamente, pratiquem infrações às normas regulamentares que norteiam suas atividades, e sim uma compreensão do universo de dificuldades que cercam seu cotidiano.

De acordo com Marques Neto e Freitas (2019), a redação inserida no art. 28 da LINDB por meio da Lei n. 13.655/2018 (BRASIL, 2018) busca proporcionar ao agente público uma proteção em face da sua atuação de boa-fé ou de dissensões de interpretações ou entendimentos doutrinários firmados no âmbito das três esferas para as quais o comando legal em voga fora dirigido – quais sejam, a administrativa, a controladora e a judicial.

Na mesma esteira de intelecção, Binenbojm e Cyrino (2018) asseveram que a norma veio para evitar que o agente público ficasse refém de potencial ingerência dos órgãos de controle, considerando que o receio de penalização acabava por influenciar – e, segundo os autores, até por determinar – o conteúdo dos atos de sua própria competência, culminando em dois efeitos indesejáveis: a) a imposição de embaraços a qualquer iniciativa voltada à inovação, provocando uma inércia conservadora; b) a dependência acrítica e automática das orientações dos controladores – subserviência institucional.

Ao tratarem do alcance da norma e seu impacto na gestão pública, os autores advertem que a própria Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), que versa sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, por ocasião da edição da Lei n. 13.655/2018 (BRASIL, 2018), teria sido parcialmente derogada porquanto as modalidades de ato ímprobo que admitiam a forma culposa deveriam passar a demandar a caracterização do erro grosseiro para serem reconhecidas.

Isso porque a CRFB (BRASIL, 1988) não previu norma dispendo acerca da imputação de responsabilidade sob a modalidade culposa, prevalecendo o entendimento de que lei posterior – de mesma hierarquia, inclusive –, teria o condão de operar a derrogação parcial da lei anterior naquilo que com ela se encontrasse em conflito.

Entendimento semelhante fora externado por meio do Enunciado 19 do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA –, em seminário docente realizado em 14 de junho de 2019, que tratava dos impactos da Lei n. 13.655/2018 no Direito Administrativo:

19. A modalidade culposa de improbidade administrativa não se harmoniza com a Constituição, porque improbidade é ilegalidade qualificada pela intenção desonesta e desleal do agente. Não obstante, analisando-se a legislação infraconstitucional, o art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa deve ser interpretado de acordo com o art. 28 da LINDB, afastando-se a possibilidade de configuração da improbidade sem a presença de erro grosseiro do agente (culpa grave).

O próprio Superior Tribunal de Justiça, aliás, já propugnava que o objetivo da Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992) era de alcançar o administrador público desonesto, e não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado, nos termos do REsp 213.994-0/MG, julgado em 1999.

Entretanto, o movimento legiferante deflagrado no sentido de aprimorar a segurança jurídica dos mecanismos legais atinentes à responsabilização de agentes públicos não cessou com a alteração da LINDB (BRASIL, 1942), de maneira que o legislador federal entendeu por bem conferir nova redação à própria Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 1992), alterando a redação de importantes dispositivos fundamentados em atos culposos que permitiam o processamento de agentes públicos na esfera judicial.

A partir da edição da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021), passou-se a considerar atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA –, tratando-se o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar resultados ilícitos que importem em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou que atentem contra os princípios da Administração Pública.

A responsabilidade por ato de improbidade administrativa passa a ser afastada, portanto, quando do mero exercício da função ou do desempenho de competências públicas do agente estatal não houver comprovação de ato doloso com fim ilícito, nos termos preconizados pela redação do § 3º do art. 1º da LIA (BRASIL, 1992).

Ou seja, a partir da edição da Lei n. 14.230/2021 (BRASIL, 2021), nem mesmo nas hipóteses previstas na LINDB (Brasil, 1942) pode ser enquadrada a responsabilização de um agente pelo cometimento de ato tido por ímprobo, pois se naquele dispositivo sua responsabilização se daria nos casos de dolo ou erro grosseiro, pela nova redação da LIA só será configurado ato de improbidade se restar caracterizada a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, não sendo suficiente a mera voluntariedade do agente.

A restrição do enquadramento de condutas no espectro da improbidade foi reforçada, ainda, pela redação do § 8º incluído no art. 1º da referida lei, quando a norma passou a dispor que não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Avançando no estudo, destaca-se outro aspecto relevante na construção das balizas teóricas necessárias ao desenvolvimento da pesquisa proposta neste trabalho, qual seja, a definição mais precisa dos elementos necessários à caracterização da figura do erro grosseiro, que importem na responsabilização dos agentes incumbidos de praticar atos na condução da gestão pública.

Buscando estabelecer parâmetros mais efetivos para caracterização do erro grosseiro, o Governo Federal editou o Decreto n. 9.830/2019 (BRASIL, 2019) que, dentre outras disposições, tratou o erro grosseiro como sendo aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa

grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Contudo, por mais que o legislador tenha se esforçado para definir uma forma de responsabilização dos agentes públicos que pudesse conferir maior segurança jurídica, a literalidade da norma e de sua regulamentação ainda carecem de certo grau de determinação, de forma que uma pesquisa acerca de como o TCU vem evoluindo na interpretação dos casos concretos que são submetidos à sua apreciação se consubstancia numa importante ferramenta para os gestores públicos compreenderem o alcance da inovação legislativa ocorrida no ano de 2018.

ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS COLETADOS

Este segmento do trabalho trata da análise e interpretação dos dados coletados, conforme explicado na seção inicial.

Entendimentos materializados pelo TCU

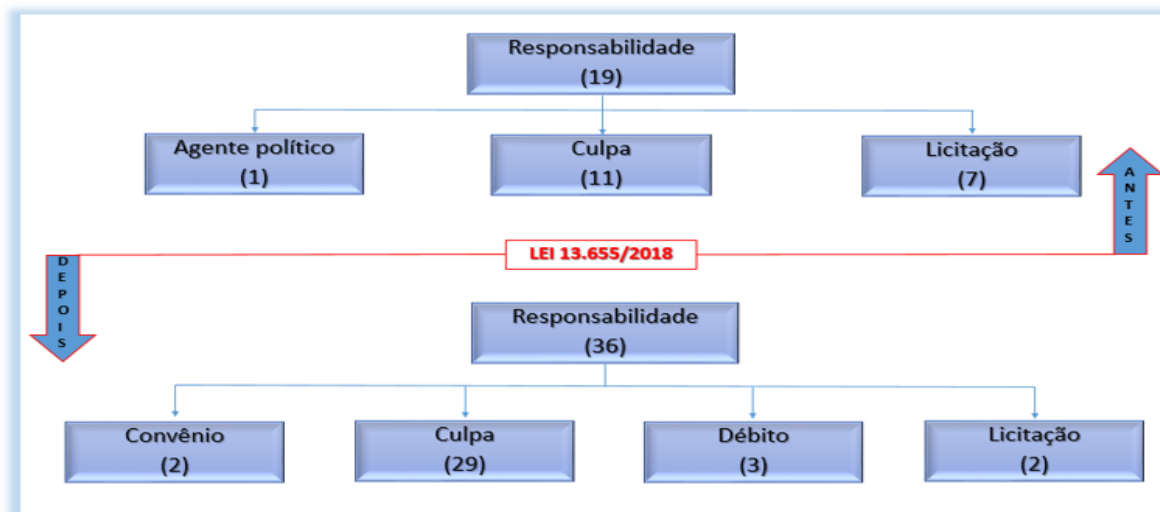
Conforme proposto, passa-se a demonstrar uma síntese dos entendimentos firmados pelo TCU, extraída dos acórdãos proferidos antes e após a edição da Lei n. 13.655/2018, por meio de pesquisa realizada na base denominada ‘jurisprudência selecionada’. Segundo se extrai do guia rápido de pesquisa de jurisprudência disponível no portal do TCU (BRASIL, 2016), apesar dos resultados da referida base não refletirem o posicionamento prevalecente do tribunal, ela permite que a pesquisa seja feita sobre os enunciados elaborados pela sua Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões a partir de deliberações selecionadas, tomando como critério a relevância jurisprudencial da decisão.

Assim, considerando que a pesquisa visa identificar balizas utilizadas pelo TCU para caracterizar irregularidades cometidas pelos gestores públicos que seriam passíveis de punição, utilizou-se da expressão-chave “erro grosseiro” – que até o advento da Lei n. 13.655/2018 não era considerado requisito para aplicação de sanção na esfera controladora – para proporcionar o levantamento de decisões pertinentes ao desenvolvimento do estudo. Ao se buscar “erro grosseiro” na jurisprudência selecionada do TCU, aplicando-se o filtro alusivo às datas das sessões de julgamento “25/04/2018 a 25/10/2021” foram retornados 36 resultados, todos da área ‘responsabilidade’, distribuídos dentro de quatro temas distintos. Já a busca realizada tendo como marco final a data de 25/04/2018 (sem um prazo inicial específico), retornou 19 acórdãos, sendo



todos igualmente enquadrados na área da responsabilidade, distribuídos, contudo, em três temas distintos. A Figura 1 sintetiza os resultados das buscas realizadas:

Figura 1 – Síntese dos resultados das buscas realizadas na Jurisprudência Seleccionada do TCU



Fonte: Elaboração própria. Consulta realizada em 01/11/2021.

Uma análise prefacial dos resultados permite destacar um fato relevante no sentido de que a incidência da utilização da expressão ‘erro grosseiro’ se dava no âmbito da área ‘responsabilização’, tanto antes quanto depois da alteração da LINDB. Da mesma forma, independentemente da inovação legislativa tratada neste estudo, a matéria era enquadrada majoritariamente no tema ‘culpa’. Para melhor compreensão dos resultados, promoveu-se o detalhamento das análises de forma segregada, iniciando pelas percepções extraídas da busca realizada até a data de 25 de abril de 2018. Destaca-se que as análises a seguir foram procedidas prestigiando-se a sintetização de entendimentos que possam ser utilizados como parâmetros aplicáveis a uma pluralidade de situações, sem olvidar de exames em que se optou por tecer detalhadamente os casos concretos que motivaram a forma de decidir do Tribunal.

Posicionamentos do TCU Anteriores à Lei n. 13.655/2018

Um aspecto que merece ser ressaltado preambularmente reside no fato de que, anteriormente à edição da Lei n. 13.655/2018, a expressão ‘erro grosseiro’ era empregada pelo TCU, quase que em sua totalidade, para responsabilizar advogados públicos, considerando que, dentre os enunciados dos 19 acórdãos identificados na busca, 17 tratavam de pareceristas jurídicos (89,47% dos casos). A seguir, com base nesses acórdãos, ilustra-se casos que denotam a ultrapassagem do limite do

direito ao erro conferido aos advogados públicos, até o advento da Lei n. 13.655/2018, que culminaram em aplicação de sanção:

- a) Emissão de parecer favorável à contratação sem que constasse na justificativa do processo a necessidade da aquisição e ausência de indicação do entendimento do TCU sobre a matéria tratada na referida peça técnica (acórdão 994/2006 – Plenário);
- b) Manifestação contrária à lei em parecer que embasou pagamento indevido de indenização (acórdão 157/2018 – Primeira Câmara, e Acórdão 651/2008 – Plenário) e contrária a entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça (acórdão 2202/2008 – Plenário);
- c) Emissão de parecer favorável à regularidade de processo licitatório que não estava instruído por planilha de formação de custos, que serviria de critério de aceitabilidade de preços das propostas (acórdão 607/2011 – Plenário);
- d) Emissão de parecer favorável à contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação sem o preenchimento dos requisitos legais, elaborado com conteúdo lacônico e repetitivo (acórdão 2176/2012 – Plenário);
- e) Lavratura de parecer em processo administrativo de desapropriação imobiliária, contribuindo decisivamente com a indevida finalidade de efetuar pagamento ao beneficiário. Foi enfatizado que tal participação não se limitou à emissão de parecer jurídico, mas sim a conjunto de atos que resultaram no pagamento indevido, inclusive com solicitação e acolhimento de descrição, localização e avaliação inidôneas referentes a imóvel e a assinatura da escritura pública (acórdão 4996/2012 – Primeira Câmara);
- f) emissão de parecer com flagrante ofensa à Constituição Federal, à lei de licitações e contratos e à jurisprudência do TCU (acórdão 2890/2014 – Plenário);
- g) Elaboração de parecer favorável à prorrogação contratual por prazo superior à previsão contida em lei (acórdão 1151/2015 – Plenário);
- h) manifestação favorável à aquisição de imóvel com especificações nitidamente direcionadoras da compra e ainda, emissão de parecer relativo a termo aditivo que caracterizava fuga à modalidade de licitação, em caso que a administração passou a relacionar e incluir uma série de equipamentos e serviços ao objeto originariamente contratado, sem o devido procedimento licitatório (acórdão 1656/2015 – Plenário);
- i) emissão de parecer favorável à contratação de cooperativa por inexigibilidade de licitação, sendo que uma simples análise de seu estatuto seria suficiente para se firmar conclusão inequívoca acerca da impossibilidade da contratação direta (acórdão 10954/2015 – Segunda Câmara);

- j) Manifestação do parecerista que discordou de impugnação de edital de licitação feita por licitante, que questionava a existência de cláusulas claramente restritivas no instrumento convocatório (acórdão 702/2016 – Plenário);
- k) Emissão de parecer favorável à continuidade de certame contendo cláusulas restritivas que culminou na inabilitação indevida de licitantes (acórdão 3745/2017 – Segunda Câmara);
- l) Manifestação favorável à dispensa de licitação para contratação de fundação sem verificação do preenchimento dos requisitos legais (acórdão 362/2018–Plenário).

Por outra senda, vale registrar os entendimentos do TCU constantes da pesquisa sob análise, emitidos no sentido de afastar a responsabilidade dos pareceristas:

- a) Emissão de parecer que não verificou se as planilhas de justificativa de preços continham elementos que os amparassem, pois não seria razoável exigir do assessor jurídico o exame de toda documentação de suporte das planilhas de formação de preços para emitir juízo acerca de sua conformidade (acórdão 2994/2009 – Plenário);
- b) Manifestação favorável de consultores jurídicos à contratação direta que, apesar de ter sido defendida por pronunciamentos pautados em doutrina minoritária e que contrariavam o entendimento do TCU, consignou expressamente a existência de divergências na interpretação da matéria e indicou o posicionamento daquele tribunal sobre o tema. Destacase que apesar de ter sido reconhecida a ocorrência de irregularidade, o TCU deixou de aplicar sanção aos pareceristas, por entender ter sido levada a efeito interpretação de disposições legais, de forma fundamentada (acórdão 1591/2011 – Plenário);
- c) Emissão de parecer advertindo a administração para existência de riscos potenciais que conduzissem a uma eventual inexecução de preços da proposta apresentada pela licitante, elaborado a partir de uma análise objetiva de questões tratadas em face da realidade local, teria induzido os gestores a desclassificar a empresa com melhor proposta. Contudo, o TCU entendeu que os pareceristas apenas alertaram a administração, que precipitadamente, promoveu a desclassificação da empresa sem promover nenhuma diligência ou adotar qualquer medida no sentido de dirimir as dúvidas suscitadas no parecer, pelo que isentou o corpo jurídico e aplicou sanção apenas aos gestores (acórdão 1857/2011 – Plenário).

Avançando na análise dos resultados, constata-se dois entendimentos extraídos dos enunciados retornados na pesquisa envolvendo período anterior à alteração da LINDB que não tratavam especificamente de advogados públicos. Pela sua pertinência, entende-se válido consigná-

los, ressaltando que o primeiro versa sobre caso de imputação de responsabilização com sanção, e o segundo de hipótese em que se deixou de responsabilizar/sancionar o agente:

a) Hipótese de responsabilização de agente público por irregularidade cometida na etapa de elaboração da estimativa de preço de obras públicas. No caso, engenheiro que impulsionou processo de inexigibilidade de licitação prevendo e contratando valores distintos daqueles estabelecidos no Sistema de Custos Referenciais de Obras do Governo Federal, adotado como referencial de preços no processo em questão. O entendimento firmado foi no sentido de que a adoção de outros valores, distintos em decorrência de particularidades da obra, só poderia ser admitida se devidamente fundamentada e justificada na fase da orçamentação, realizada de forma técnica e coerente, utilizando a metodologia do referido sistema de preços, o que não ocorreu. Assim, o tribunal condenou o agente à devolução do valor do superfaturamento apurado (imputação de débito), aplicando-lhe ainda multa pecuniária (Acórdão 1464/2013 – Plenário).

b) Hipótese de afastamento de responsabilização de ex-Governador do Estado por não existirem elementos que pudessem caracterizar vínculo ou culpa, ainda que por deficiência de supervisão do mesmo em relação às irregularidades apuradas, sendo que a assinatura do referido agente político constava dos autos apenas quando da celebração do convênio, que tinha como objeto obras de saneamento. No caso, consignou-se que a responsabilização de agente político somente poderia se dar em caso de prática de ato administrativo de gestão ou outro ato, omissivo ou comissivo, que estabelecesse correlação com as irregularidades apuradas; conduta reiterada de dano ao erário em decorrência da execução deficiente de convênios; irregularidades cuja amplitude e relevância indicassem, no mínimo, grave omissão no desempenho de atribuições de supervisão hierárquica; ou cometimento de irregularidades grosseiras na condução dos assuntos de sua competência. (Acórdão 6188/2015 – Primeira Câmara).

Por fim, quanto às análises feitas sobre o resultado da busca abrangendo período anterior à edição da Lei n. 13.655/2018, destaca-se que, dentre os 19 acórdãos retornados, 11 fizeram remissão expressa à figura do erro grosseiro em seu próprio enunciado. Os 8 restantes tiveram a expressão erro grosseiro inserida no âmbito dos metadados dessas decisões disponibilizadas no Portal, no campo denominado ‘outros indexadores’. No entanto, esses 8 resultados utilizaram em seus enunciados expressões que eram interpretadas pelo TCU como similares ao erro grosseiro – a saber, ‘erro grave inescusável’, ‘vícios grosseiros’, ‘equivocos graves’ e ‘irregularidades grosseiras’ –,

que no entendimento da Corte, seriam aptas a sustentar a caracterização de condutas ensejadoras de responsabilização e aplicação de sanções.

Posicionamentos do TCU posteriores à edição da Lei n. 13.655/2018

A inserção do art. 28 na LINDB provocou forte impacto na apreciação de processos pelo TCU no sentido de se exigir maior rigor na caracterização de irregularidade das condutas apuradas. Ilustrando esse aspecto, colaciona-se a seguir análise dos 35 acórdãos extraídos da jurisprudência selecionada de onde se constata que apenas 4 resultados não mencionaram expressamente a figura do erro grosseiro em seu enunciado. Vale ressaltar neste ponto que, apesar do Portal ter retornado 36 ocorrências, o acórdão 1264/2019 – Plenário figurou duas vezes no resultado da busca, por apresentar a expressão ‘erro grosseiro’ em dois pontos distintos de seu enunciado. Ressalta-se que, nos mesmos moldes indicados na subseção precedente, as análises primaram pela sintetização de entendimentos que pudessem ser utilizados como balizas genéricas para diversas situações, sem olvidar de exames em que se optou por um maior detalhamento dos casos concretos que motivaram a forma de decidir do tribunal.

Assim, constatou-se que dos 36 enunciados retornados na busca, 4 não mencionaram expressamente o erro grosseiro. Em todos esses 4 casos, entretanto, o TCU se valeu da expressão culpa grave para embasar a aplicação de sanção aos agentes públicos. Aliás, vale registrar que a culpa grave figurou num total de 13 dos 36 enunciados retornados na busca.

Quanto a esse aspecto, registra-se ainda que a expressão culpa grave foi mencionada na fundamentação de 25 acórdãos retornados na pesquisa, denotando uma estreita relação entre sua caracterização e a ocorrência do erro grosseiro. A comprovação desse fato pode ser extraída do Acórdão 2391/2018-Plenário em que restou consignado entendimento no sentido de associar o erro grosseiro à culpa grave. Na ocasião, o TCU asseverou que a culpa grave seria caracterizada por uma conduta extraordinariamente imprudente ou imperita, e indesculpável. Uma culpa crassa que exprime descaso e falta de cuidados mínimos indispensáveis. A partir da edição desse acórdão, vários outros foram proferidos pela Corte mencionando a associação existente entre a ocorrência do erro grosseiro e a caracterização da culpa grave.

Progredindo na análise, constatou-se que a utilização do erro grosseiro foi alargada para contemplar agentes públicos diversos dos pareceristas jurídicos, diferentemente do que vinha sendo feito majoritariamente pelo tribunal até a edição da Lei n. 13.655/2018. Conforme assinalado na subseção precedente, 89,47% dos enunciados retornados na busca anterior ao mês de abril de 2018 tratavam de situações envolvendo advogados ou assessores jurídicos públicos, enquanto na busca

realizada no período posterior a abril de 2018, apenas 13,88% dos enunciados denotavam a aplicação do erro grosseiro para analisar a responsabilidade desses agentes. A seguir, destaca-se a síntese dos entendimentos firmados nesses casos abarcando os pareceristas jurídicos, indicando exemplos concretos do que poderia ser ou não considerado erro grosseiro e, consequentemente, ensejar responsabilização e aplicação de sanção.

- a) Deixar de questionar rescisão contratual, efetuada sem consulta formal à então contratada, sem que houvesse motivos razoáveis para justificar tal ato, atentando-se contra os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa; e endossar a contratação direta de empresa sem a caracterização de situação emergencial (acórdão 4984/2018 – Primeira Câmara);
- b) manifestar pela aprovação de edital de licitação para contratação de obra sem fixação dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global (acórdão 1695/2018 – Plenário e acórdão 615/2020 – Plenário);
- c) exarar parecer jurídico permitindo que o certame transcorresse com exigências restritivas (solicitação desarrazoada de quantitativos mínimos para fins de habilitação; vistoria técnica por profissional específico; capital mínimo e garantia, simultaneamente), as quais tiveram repercussão na disputa com a inabilitação de licitantes, restando, ao final, somente a proposta da vencedora. Destaca-se que, no caso concreto, o parecer que afirmou a regularidade do processo continha apenas uma página, tornando contraditória a argumentação do responsável no sentido de que a irregularidade teria sido apenas de cunho formal, ante a complexidade do objeto licitado (acórdão 9294/2000 – Primeira Câmara);
- d) Manifestação do procurador jurídico considerando regular assinatura de termo aditivo a contrato que majorava os valores originariamente pactuados, sem previsão legal ou contratual (acórdão 10830/2020 – Primeira Câmara).

Superando a análise da responsabilização dos pareceristas jurídicos pós-edição da Lei n. 13.655/2018, e aprofundando-se na análise dos acórdãos integrantes da pesquisa referente a esse período, é possível extrair os casos em que o TCU considerou que o limite do direito ao erro havia sido ultrapassado também pelos demais agentes públicos e que a conduta desses gestores teria sido enquadrada no espectro do erro grosseiro, conforme preconizado na novel legislação:

- a) Autorização, por parte de agente público, da contratação de empresas cujos sócios eram servidores do próprio ente contratante (acórdão 1628/2018 – Plenário);
- b) Autorização de pagamentos em forma distinta daquela prevista no contrato (acórdão 2391/2018 – Plenário). Destaca-se que, no acórdão analisado, consignou-se entendimento no sentido de que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. Em outras palavras, o TCU entendeu que a inclusão do art. 28 na LINDB não provocou nenhuma alteração nos requisitos necessários para a imputação de responsabilidade financeira por débito, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, §6º da Constituição Federal), tese igualmente identificada nos acórdãos 5547/2019 – Primeira Câmara, 11289/2021 – Primeira Câmara e 2768/2019 – Plenário;
- c) Descumprimento literal de importante cláusula de regulamento licitatório de sociedade de economia mista envolvendo licitações bilionárias, que tiveram que ser repetidas após todas as propostas se situarem em valores superiores aos limites admitidos pela entidade. A Corte considerou que, pelo elevado vulto e importância das contratações, seria esperado da ex-gestora um especial zelo na prática de atos em consonância com o regulamento previsto (acórdão 2677/2018 – Plenário);
- d) orientar fiscais de contrato a agirem em desacordo com cláusulas pactuadas, possibilitando uso de veículos locados sem nenhum tipo de controle. Somada a essa conduta, a autorização de pagamentos – promovida pelo mesmo gestor que orientou os fiscais – sem informações mínimas para a regular liquidação da despesa possibilitou o recebimento pela empresa contratada de valores muito acima do razoável e da média histórica do ente estatal. Tais condutas, enquadradas na esfera da culpa grave, fizeram com que o tribunal aplicasse, além de multa pecuniária, a pena de inabilitação do responsável pelo período de cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública (acórdão 11762/2018 – Segunda Câmara);
- e) Deixar de promover adequada avaliação de riscos para realizar aplicações financeiras utilizando fundos de investimento de entidade fechada de previdência complementar, conduzindo a um cenário de elevado déficit acumulado (acórdão 2860/2018 – Plenário);
- f) Autorizar realização de operações de crédito mesmo diante de evidências sobre a deterioração da capacidade de pagamento de estado da Federação (acórdão 2924/2018 – Plenário);

- g) Realizar pagamento antecipado sem justificativa do interesse público e sem as devidas garantias que assegurassem o pleno cumprimento do objeto pactuado (acórdão 185-2019 – Plenário);
- h) Descumprir regra expressa de instrumento de convênio (acórdão 2681/2019 – Primeira Câmara);
- i) Autorizar pagamento por serviços não executados integralmente ou em conformidade com as especificações do projeto, sem a devida liquidação da despesa e sem relatório que atestasse a regularidade dos serviços pelo fiscal do contrato. (acórdão 2699/2019 – Primeira Câmara);
- j) Permitir o abandono injustificado de obra pública e omitir-se na adoção de providências para a sua retomada (acórdão 3546/2019 – Primeira Câmara);
- k) Direcionar injustificadamente licitação para marca específica, afrontando regras contidas em Instrução Normativa, à lei de licitações e à jurisprudência do tribunal. E ainda, desconsiderar, sem motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão que dirige (acórdão 1264/2019 – Plenário);
- l) Realizar prestação de contas em desacordo com as normas que regem a espécie, quando estas encontram-se ditas claramente (acórdão 4778/2019 – Primeira Câmara);
- m) Utilizar injustificadamente pregão presencial em detrimento da forma eletrônica, reduzindo a competitividade de certame (acórdão 1620/2019 – Plenário);
- n) Adotar projeto básico padrão para o Projeto de Expansão da Rede de Atendimento de autarquia em dissonância com a lei de licitações e permitir a licitação das obras sem que houvesse um projeto executivo padrão, o que acarretou, no caso concreto, a contratação desnecessária de projetos executivos repetidos em 325 obras, em descompasso com o princípio da economicidade (acórdão 1689/2019 – Plenário);
- o) Decidir contrariamente à determinação exarada em acórdão do TCU, sem a devida motivação (acórdão 1941/2019 – Plenário e acórdão 2028/2020 – Plenário);
- p) Firmar convênio que trate de matéria que não guarde relação com as normas de regência de política nacional sob responsabilidade do gestor, permitindo repasse indevido de verbas federais a evento que não era elegível pela política pública em análise (acórdão 11069/2019 – Primeira Câmara);
- q) Permitir pagamento de serviços sem respaldo contratual, com afronta direta à legislação e à jurisprudência do TCU (acórdão 13053/2019 – Segunda Câmara);
- r) Violar o princípio constitucional do concurso público, elaborando regulamento permitindo que ocupantes de determinado emprego público pudessem ser reenquadrados em outro de

natureza absolutamente diversa e com atribuições muito mais complexas do que as previstas no cargo original (acórdão 14536/2019 – Primeira Câmara);

s) Praticar atos administrativos no curso de certame contendo falhas relacionadas à orçamentação, desclassificação de lances e rejeição de intenções de recurso. Frente ao grande vulto financeiro do certame e à possibilidade de detecção das falhas de orçamentação em etapas subsequentes do processo, o tribunal entendeu que o conjunto de irregularidades atribuídas ao agente responsável seria apto a configurar o erro grosseiro (acórdão 4447/2020 – Segunda Câmara);

t) Executar objeto conveniado em desacordo com o plano de trabalho aprovado pelo concedente (acórdão 6486/2020 – Primeira Câmara);

u) Descumprir obrigação expressamente assumida em termo do convênio e promover contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação sem caracterização da inviabilidade de competição (acórdão 22/2021 – Segunda Câmara);

v) contratar cooperativa nos casos em que, pelas características do serviço a ser executado, a entidade atuasse como mera intermediadora de mão de obra. (acórdão 610/2021 – Plenário);

w) Deixar de comprovar a regular utilização dos recursos públicos devido à omissão no dever de prestar contas (acórdão 8879/2021 – Primeira Câmara);

x) Elaborar documentos que fundamentem a contratação de serviços sem justificativas para os quantitativos a serem adquiridos (acórdão 2459/2021 – Plenário).

É possível extrair, ainda, dos resultados da busca mencionada nesta subseção, a existência de acórdãos que apontaram para o afastamento de responsabilização de agentes, por considerar que suas condutas não configurariam erro grosseiro:

a) Pelo fato de não ser razoável exigir que um gestor estadual tivesse pleno conhecimento de norma federal, com disposição antagônica a norma estadual de utilização sedimentada, cuja vigência ocorreu alguns meses antes da assinatura do convênio objeto do processo (acórdão 3327/2019 – Primeira Câmara).

b) Pelo fato de um pregoeiro, mesmo tendo agido de forma a contribuir para contratação de empresa que se revelou posteriormente de fachada, e por não ter ele conduzido a verificação do atestado de capacidade técnica, por meio de diligências previstas no próprio Edital, sendo sopesadas: *i*) as circunstâncias do caso concreto – exíguo prazo para contratação do objeto, cuja protelação poderia pôr em risco a realização do evento e causar prejuízo à instituição; *ii*) o fato do jurisdicionado não dispor dos mesmos recursos de informação presentes no TCU,

caracterizando disparidade de armas em desfavor do agente; c) o valor da contratação ter sido inferior ao da segunda classificada; d) o evento ter sido realizado satisfatoriamente, com alcance dos objetivos pretendidos na contratação; e) não ter havido violação explícita de dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à espécie; f) ausência de indícios de que o pregoeiro teria agido em conluio com empresa fictícia ou com seus representantes, ou se beneficiado do certame (acórdão 1691/2020 – Plenário).

Destaca-se entendimento firmado no acórdão 2768/2019 – Plenário no sentido de que o art. 28 da LINDB não seria aplicável ao particular contratado pela Administração Pública, ressaltando que o referido julgado reafirmou, ainda, a circunstância elencada nos acórdãos 2391/2018 – Plenário, 5547/2019 – Primeira Câmara e 11289/2021 – Primeira Câmara, de que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permaneceria sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação. Isso porque, para o TCU, o dever de indenizar os prejuízos ao erário não pode ser considerado uma sanção, e sim uma obrigação de reparação decorrente da prática de conduta que tenha provocado prejuízo aos cofres públicos.

Outro ponto observado durante a análise dos acórdãos proferidos sob a égide da novel legislação reside no fato do Tribunal promover a tentativa de conferir contornos mínimos para a caracterização de um conceito para o erro grosseiro, com base na evolução da análise de seus julgados, sendo que, de forma mais recente, vem tratando-o como aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio, ou seja, o erro grosseiro seria decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado, praticado com culpa grave.

Em tese, poderia se inferir que a análise do tribunal apta a sancionar um agente público pela prática de uma irregularidade teria ficado mais criteriosa, considerando os aspectos que passaram a ser observados para se configurar o erro grosseiro. Contudo, a observância do Relatório de Atividades do TCU – especificamente da seção que trata dos principais resultados e benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas pelo tribunal –, publicado em março de 2021, não permite fazer uma correlação direta entre evolução da legislação e redução de aplicação de sanções, o que pode ser evidenciado pela tabela a seguir:

Tabela 1: Principais resultados e benefícios decorrentes das atividades desenvolvidas pelo TCU

Item	Ano/Resultado no período				
	2016	2017	2018	2019	2020
Montante resultante de condenações em débito e de multas (bilhões R\$)	2,461	2,943	5,650	3,832	8,649
Responsáveis inabilitados para o exercício de cargo em comissão	165	95	267	189	131

Fonte: Adaptado pelos autores, conforme TCU.

Considerando que a interpretação mais adequada desses resultados demandaria aprofundamento da verificação e análise de variáveis não contempladas no escopo do presente trabalho (número de processos apreciados anualmente, quantidade de irregularidades apontadas e agentes públicos envolvidos, segregação dos valores referentes à aplicação de multas e imputação de débito, por exemplo), entende-se que essa área seria um campo fértil para futuras pesquisas que visem atrelar a repercussão do aprimoramento dos julgados do TCU à responsabilização administrativa dos gestores públicos submetidos à sua jurisdição.

CONCLUSÃO

A presente pesquisa gravitou em torno de aspectos relacionados à responsabilização dos gestores públicos em face do controle exercido pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, tratando da desafiadora tarefa consubstanciada na condução das atividades estatais em face do aumento da cobrança da sociedade por serviços de melhor qualidade, sem que se deixe de observar toda uma complexa cadeia normativa que regula a prática dos atos administrativos.

Constata-se que a atuação das EFS vem ganhando mais destaque no cenário global, especialmente pelo fato da INTOSAI vir servindo cada vez mais como instrumento indutor do aperfeiçoamento das práticas de auditoria governamental e do aumento da credibilidade dos resultados dessas entidades, desde que assumam o compromisso de adotar e seguir as estruturas de seus pronunciamentos profissionais.

Nesse sentido, tem-se que o Tribunal de Contas da União – que, inclusive, é membro fundador da INTOSAI – entidade responsável por auxiliar o Congresso Nacional brasileiro na fiscalização da gestão pública federal, buscando colaborar com uma boa governança nacional, acaba lançando mão de mecanismos constitucionais e legais que lhes são conferidos para aplicação de sanções a gestores públicos que não agem em conformidade com os critérios normativos vigentes. E, em face de reflexos adversos do controle exercido, que veio provocando um fenômeno de paralisia administrativa mencionado nesta pesquisa, constatou-se que os congressistas brasileiros

implementaram mudanças na legislação com a finalidade de trazer maior segurança jurídica aos agentes públicos, de forma a proteger gestores que, no exercício de suas funções, acabavam infringindo normas vigentes.

Buscou-se demonstrar, na prática, os reflexos dessa alteração legislativa por meio da análise de entendimentos firmados pelo TCU, que envolviam a caracterização da figura do erro grosseiro, elemento que passou a ser essencial no âmbito da responsabilização administrativa. E, conforme apresentado nas análises consignadas durante a pesquisa, pode-se concluir que o conceito de erro grosseiro aplicado pelo tribunal, ao mesmo tempo em que aparenta poder ser eventualmente sintetizado de uma forma mais geral – servindo de parâmetro para a delimitação de uma fronteira entre a irregularidade passível de punição e a não punível –, acaba perpassando pela análise dos detalhes dos casos concretos submetidos à sua apreciação, fazendo com que a aplicação irrestrita de determinado entendimento firmado possa culminar no apenamento temerário de gestores públicos, sob a perspectiva da nova legislação.

Registra-se, por fim, que este trabalho sinaliza para a necessidade de realização de novos estudos na área, considerando que a pluralidade de aspectos albergados nesse campo de pesquisa não permite que o tema seja exaurido facilmente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, I. C. S.; SANTOS, A. S. de S. A delimitação do erro grosseiro na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. **Revista Digital de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 7, n. 2, p. 310-342, 2020. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v7i2p310-342. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/164734>. Acesso em: 30 set. 2021.

AZEVEDO, A. I. G. (2020) Risco Administrativo – Regime Constitucional e Legal em Portugal e no Brasil – As Características e o Dever de Indenizar. **J² - Jornal Jurídico**, v. 2, n. 2, p. 49-65, 20 Mai. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.29073/j2.v2i2.222>. Acesso em: 10 out. 2021.

BECHBERGER, E. LANE, D. C. MCBRIDE, T. MORTON, A. QUINTAS, D. WONG, C. H. (2011). *The National Audit Office Uses OR to Assess the Value for Money of Public Services*. **Interfaces**, 41(4), 365–374. Disponível em: <https://doi.org/10.1287/inte.1110.0551>. Acesso em: 27 ago. 2021.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O art. 28 da LINDB: A cláusula geral do erro administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018). p. 203-224, nov. 2018. DOI: 10.12660/rda.v0.2018.77655.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 25 out. 2021.



_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

_____. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

_____. Decreto 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.

_____. Pesquisa de jurisprudência. Guia rápido (2016). Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/36/60/CC/DD/3351F6107AD96FE6F18818A8/Pesquisa_jurisprudencia_guia_rapido.pdf>

CANOTILHO, J. J. G. *A responsabilidade do Estado por actos ilícitos*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

DOBROWOLSKI, Z. SUŁKOWSKI, Ł. (2019). *Implementing a Sustainable Model for Anti-Money Laundering in the United Nations Development Goals*. **Sustainability**, 12(1), 244. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su12010244>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GOMES, E. C. S. Responsabilidade financeira: uma teoria sobre a responsabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas. 2009. 379 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GUIMARÃES, F. V. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>>. Acesso em: 27 dez. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO – IBDA. Enunciados relativos à interpretação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB e seus impactos no Direito Administrativo. Tiradentes, 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/6/art20190624-11.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). Quantidade de normas editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988 (2018).

INSTITUTO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO E TRIBUTAÇÃO (IBPT). Quantidade de normas editadas no Brasil: 33 anos da Constituição Federal de 1988 (2021).

INTOSAI. *About us*. Disponível em: <https://www.intosai.org/about-us>. Acesso em 30 set. 2021.

INTOSAI (2019). INTOSAI-P_50: *Principles of jurisdictional activities of SAIs*. Disponível em: https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_11_to_P_99/INTOSAI_P_50/INTOSAI_P_50_en.pdf Acesso em: 20 set. 2021.



INTOSAI. *Professional Standards Committee*. Disponível em: <http://www.psc-intosai.org/>. Acesso em 30 de out. 2021.

ISFER, R. B. (2021). O Princípio da Legalidade e sua Relevância na Era do Ativismo Judicial. *Revista Da AGU*, 20(02), 223–242. <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.20.n.02.2021.2671>

ISMAIL FILHO, S. (2018). Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. *Revista De Direito Administrativo*, 277(3), 105–137. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679> Acesso em: 20 dez. 2021.

JORDÃO, E. O art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei n. 13.655/2018). p. 63-92, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650>. Acesso em: 30 out. 2021.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M. A. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MAFFINI, R. HEINEN, J. (2018). 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 de normas de direito público: operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. *Revista De Direito Administrativo*, 277(3), 247–278. <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77683> Acesso em: 10 jan. 2022.

MARQUES NETO, F. de A.; FREITAS, R. V. de. Comentários à Lei nº 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. 188p.

MILESKE, H. S. O controle da gestão pública. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MOUTINHO, D. V. Contas dos governantes: apreciação das contas dos chefes de Poder Executivo pelos Tribunais de Contas do Brasil. 1. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2020.

PEREIRA JUNIOR, J. T. DOTTI, M. R. Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação. 2ª ed. São Paulo: NDJ, 2014.

PORTUGAL. LEI 95/97. LEI DE ORGANIZAÇÃO E PROCESSO DO TRIBUNAL DE CONTAS (LOPTC) Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (versão consolidada). Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/TribunalContas/Publicacoes/ColetaneasLegislacao/Documents/LOPTC.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2021.

REICHBORN-KJENNERUD, K. *Performance audit and the importance of the public debate. Evaluation*, v. 20, n. 3, p. 368-385, jul. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1356389014539869>. Acesso em: 29 ago. 2021.

REICHBORN-KJENNERUD, K., GONZÁLEZ-DÍAZ, B., BRACCI, E., CARRINGTON, T., HATHAWAY, J., JEPPESEN, K. K., & Steccolini, I. (2019). *Sais work against corruption in Scandinavian, South-European and African countries: An institutional analysis. The British*



Accounting Review, 51(5), 100842. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.bar.2019.100842>. Acesso em: 10 set. 2021.

REICHBORN-KJENNERUD, K. VABO, S. I. (2017b). *Performance audit as a contributor to change and improvement in public administration*. **Evaluation**, 23(1), 6 – 23. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1356389016683871> Acesso em 30 ago. 2021.

REIS, J. T. d. SALIM, L. G. C. (2019). Racionalidade, previsibilidade, precedentes e Administração Pública. **Revista Quaestio Iuris**, 12(1). Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rqi.2019.35033> Acesso em: 28 nov. 2021.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia em linguagem simplificada. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2020. <https://doi.org/10.2775/87663> Acesso em: 15 out. 2021.

WILLEMANN, M. M. A accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Sobre os autores:

Jair Teixeira dos Reis

Doutor em Direito Econômico e de Empresa pela Universidad Internacional Iberoamericana – UNINI, Mestre em Educação pela Universidad Internacional Iberoamericana – UNINI, Auditor Fiscal do Trabalho no Ministério do Trabalho e Previdência Social e Professor no Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo – UFES, Vitória, ES, Brasil
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (Mestrado profissional). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - CCJE.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2871270093927513> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6706-9307>
E-mail: jairteixeirareis@bol.com.br

Rafael Ignes Tristão

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Espírito Santo; Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.
Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (Mestrado profissional). Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas - CCJE, Vitória, ES, Brasil
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3517168637435438> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1395-0289>
E-mail: rafaelignes@hotmail.com

Os autores contribuíram igualmente para a redação do artigo.

