

O CONTROLE DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A (IN) APLICABILIDADE DO ARTIGO 22 DA LINDB NA JURISPRUDÊNCIA DO TCE-MG

THE CONTROL OF COURTS OF ACCOUNTS OVER PUBLIC ADMINISTRATION: THE (IN) APPLICABILITY OF ARTICLE 22 OF THE LINDB IN THE JURISPRUDENCE OF THE TCE-MG



Pollyana Dutra Costa Plantikow

Procuradora-Geral do Município de Aimorés/MG. Especialista em Governança, Gestão Pública e Direito Administrativo pelo Centro Universitário Fаметro. Especialista em Advocacia Pública pela Escola da Advocacia Geral da União (AGU).

Sumário: 1 Introdução; 2 O atual sistema do controle externo dos tribunais de contas sobre a administração pública; 2.1 Os efeitos do atual controle externo dos tribunais de contas na gestão pública; 3 Objetivos das inovações promovidas na LINDB; 3.1 Comentários ao artigo 22 da LINDB; 4 Impactos das disposições do artigo 22 da LINDB nas decisões do TCE-MG; 5 Conclusão; Referências

Resumo: O presente artigo tem como escopo analisar se o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) tem sido aplicado na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Para tanto se apresenta o atual sistema do controle externo realizado pelos Tribunais de Contas, bem como os seus efeitos no âmbito da Administração Pública. Com isso, em seguida aponta-se os objetivos das alterações promovidas na LINDB pela Lei nº 13.655/2018 e destaca-se os preceitos positivados no artigo 22, considerando as disposições do Decreto 9.830/2019 e os enunciados de interpretação desse artigo formulados pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA). Para verificar os reflexos de tal dispositivo na atividade decisória do TCE-MG, esta pesquisa apresenta uma análise jurisprudencial da atuação da Corte nos acórdãos proferidos em sede de recursos ordinários que efetivamente aplicaram o referido artigo, dentro do recorte temporal de 26/04/2018 até 01/03/2023. Observa-se no sucinto conjunto de acórdãos analisados que a Corte de Contas, ao exercer a sua atividade controladora, admite a necessidade de avaliar as considerações acerca do agente, do fato e de suas circunstâncias, indicando a intenção de adoção do entendimento preconizado no artigo 22 da LINDB na formação de sua jurisprudência.

Abstract: This article aims to analyze whether article 22 of the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB) has been applied in the jurisprudence of the Court of Auditors of the state of Minas Gerais (TCE-MG). Therefore, the current system of external control carried out by the Courts of Auditors is presented, as well as its effects in the scope of Public Administration. With this, then, the objectives of the changes promoted in LINDB by Law nº 13.655/2018 are pointed out, and the precepts set forth in article 22 are highlighted, considering the provisions of Decree 9.830/2019 and the interpretation statements of this article formulated by the Institute Brazilian Institute of Administrative Law (IBDA). In order to verify the effects of such a device on the decision-making activity of the TCE-MG, this research presents a jurisprudential analysis of the Court's performance in the judgments handed down in the context of ordinary appeals that effectively applied the aforementioned article, within the time frame of 04/26/2018 until 01/03/2023. It is observed in the brief set of judgments analyzed that the Court of Auditors, when exercising its controlling activity, admits the need to evaluate the considerations about the agent, the fact and its circumstances, indicating the intention of adopting the understanding advocated in the article 22 of LINDB in the formation of its jurisprudence.

Palavras-chave: Administração Pública do medo. Controle. Gestor Público. LINDB. TCE-MG.

Keywords: Public Administration of fear. Control. Public Manager. LINDB. TCE-MG.

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição da República de 1988, o sistema de controle externo da Administração Pública brasileira sofreu ampliação, causando impactos diretos no exercício da atividade administrativa. As alterações promovidas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) pela 13.655/2018 tiveram como objetivos sofisticar a sistemática desse controle e proporcionar maior segurança jurídica aos gestores.

Portanto, o escopo desta pesquisa é verificar se, neste atual cenário jurídico, após a publicação da alteração legislativa, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) tem aplicado o artigo 22 da LINDB, especialmente no julgamento dos Recursos Ordinários pelo Pleno, objeto da pesquisa.

O método adotado é o empírico de abordagem, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e legislativa. O recorte temporal da pesquisa contempla decisões proferidas desde a publicação da Lei 13.655/2018, a partir de 26 de abril de 2018 até 1º de março de 2023. Os acórdãos foram pesquisados no site do TCE-MG, em consulta à jurisprudência, na opção pesquisa avançada¹, na qual se localizou a quantidade de 32 acórdãos, com a análise qualitativa de 29 acórdãos que efetivamente aplicaram o artigo 22 da LINDB, com a redação inserida pela Lei 13.655/2018, em sede de recursos ordinários, utilizando-se dos seguintes parâmetros no termo de pesquisa: “art.22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro” e “artigo 22 do Decreto-Lei 4.657/42 ou Art. 22 da LINDB”, ambas as pesquisas em “Inteiro teor”. Já o termo “Art. 22 da LINDB” foi pesquisado em “Ementa”.

O trabalho está desenvolvido em três seções. A primeira aborda o atual sistema do controle externo dos tribunais de contas, no qual se verifica a ampliação de suas atribuições e os seus efeitos no dia a dia no âmbito da administração pública, não só em nível federal, como também estadual e municipal, pois há predisposição que os demais tribunais de contas sejam influenciados pelos seus posicionamentos.

A segunda seção expõe os objetivos das alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e uma análise dos dispositivos do artigo 22, com abordagem ao Decreto regulamentador nº 9.830/2019 e dos enunciados de interpretação do dispositivo formulados pelo Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), também no ano de 2019, na cidade de Tiradentes.

A última seção avalia a aplicação do artigo 22 da LINDB pela Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, por meio de consulta à sua jurisprudência.

2 O ATUAL SISTEMA DO CONTROLE EXTERNO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com a promulgação da Constituição da República de 1988, as formas de controle sobre a atuação administrativa expandiram de modo significativo. Arelada a essa ampliação, a legislação infraconstitucional que trata da efetivação desse controle, em sua grande maioria, não foi elaborada a partir dos seus impactos na administração pública, mas sim amparada em preceitos jurídicos indeterminados, baseados em critérios subjetivos e principiológicos, o que também contribuiu para superestimar a sua competência.²

¹ Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/>.

² De acordo com Marques Neto e Palma (2017, p. 22) “a legislação de controle estrutura-se na tríade *principiologia, sanção e prerrogativas*. A *principiologia* legitima a conferência de prerrogativas de controle à instituição que goza de boa reputação, inexoravelmente a instituição de controle, valendo-se da sanção caso alguma irregularidade seja apurada”.

Para Marques Neto e Palma (2017, p. 23), a atual forma do controle baseia-se nos seguintes fatores:

[...] A percepção do Constituinte com relação à Administração Pública e à instância controladora, em um primeiro momento, e a opinião popular legitimando a legislação de controle redigida pelos próprios controladores, em um segundo, foram os grandes fatores responsáveis pela atual modelagem do controle externo da Administração Pública. Trata-se de um processo aleatório, voluntarioso e desmensurado.

O controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU)³ possui previsão no artigo 71 da CR, que dispõe o rol de sua competência, cuja função precípua é o controle financeiro e orçamentário da administração pública. Já o artigo 75 declara que as normas referentes ao TCU se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos tribunais de contas dos estados e do Distrito Federal, bem como dos tribunais e conselhos de contas dos municípios.⁴

Nos últimos anos, observa-se, por vezes, um controle excessivo pelo Tribunal de Contas da União, o qual se intitulou de “ativismo de contas”.⁵ Após a análise de algumas de suas deliberações, foi identificada uma atuação além da competência estabelecida pela CR, interpretações contrárias aos textos das legislações, ofensas a precedentes judiciais e até mesmo a elaboração de normas sem o devido processo legal, demasiadamente baseadas apenas em princípios (CABRAL; SARAI, 2023, p. 903).

Ainda nesse sentido, de acordo com a equipe do Observatório do TCU da Fundação Getúlio Vargas (FGV) Direito SP + SBDP, “aos poucos, o Tribunal parece deixar de exercer a específica missão de polícia das finanças públicas, assumindo a posição de juiz de última instância de todos os interesses públicos” (BRAGA *et al.*, 2020).⁶

Convém destacar que, à medida que o TCU passa a se manifestar sobre assuntos típicos de gestão, próprios da função administrativa, propicia deliberações no mesmo sentido pelos tribunais de contas dos entes federados, pois é tendência que estes reproduzam o “entendimento” apresentado pelo TCU, o que impacta as decisões emanadas pelo controle externo no âmbito de toda a administração pública (federal, estadual e municipal).

Sabe-se que a sujeição ao controle se encontra intrínseca no exercício das atividades da administração pública e tem um papel fundamental no aprimoramento da democracia, servindo como garantia não só para a administração, como também para os administrados. Contudo, não é razoável que se estenda a ponto de interferir na atividade administrativa, precedendo-se ao administrador.

2.1 Os efeitos do atual controle externo dos tribunais de contas na gestão pública

O controle externo excessivo estimula condutas ou resultados indesejáveis no desempenho da função pública e o favorecimento da “administração pública do medo”⁷, expressão bastante difundida no dia a dia

3 Zockun e Zockun (2007, p. 137) asseguram que o termo “Tribunal de Contas” foi empregado na Constituição da República de forma técnica, como um órgão cuja “análise de contas” ocorre em sua forma originária, sem qualquer vínculo com a ideia de tribunal como órgão recursal e revisor.

4 Atualmente, são 33 tribunais de contas brasileiros, divididos em três níveis: União (TCU), estados (nas 26 capitais e Distrito Federal), Municípios do Estado (Bahia, Goiás e Pará) e tribunais de contas do Município (São Paulo e Rio de Janeiro).

5 Sobre o tema, Cabral (2021, p. 8) compreende por ativismo de contas “o comportamento dos Tribunais de Contas, que a pretexto de se mostrarem proativos ou de serem encarados como concretizadores de direitos fundamentais ou controladores de políticas públicas, acabam por exercer suas atribuições em desconformidade com o que permite o texto constitucional e infraconstitucional, demonstrando a subjetividade na tomada de decisões por seus membros”.

6 Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/01/TCU_justi%C3%A7a-administrativa_-JOTA-Info.pdf. Acesso em: 12 mar 2023.

7 De acordo com Nohara (2020), a expressão *administração pública do medo* “designa a situação em que, diante da proliferação de oportunidades de responsabilização do administrador, este começa a ficar com receio de manejar com segurança as oportunidades de agir, em virtude da possibilidade de lhe imputar a responsabilidade e de ser condenado, mesmo quando agiu da melhor forma ante os obstáculos”. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/administracao-publica-do-medo>. Acesso em: 05 fev 2023.

da administração, em virtude das crescentes vias de responsabilização do gestor público, que tem deixado muitas vezes de agir com receio de condenações e buscado a autoproteção, ainda que em detrimento do interesse público (GUIMARÃES, 2016).⁸

Dessarte, inseriu-se a crise da ineficiência pelo controle,⁹ ou seja, buscar melhores resultados deixou de ser o alvo da administração pública. O agente público passou a atuar preocupado em minimizar os riscos de tomar decisões ou adotar condutas questionáveis pelo controlador. A propósito, não raras vezes, os controladores estão sendo vistos como “engenheiros de obras prontas”, isto significa que, no exercício do controle, é frequente o apontamento de incorreções e desconformidades após a ação do agente, mirando apenas na sanção (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 25).

O excesso de subjetivismo também tem causado insegurança jurídica no âmbito do controle externo. O TCU, há alguns anos, utiliza o referencial do “administrador médio”, ou seja, aquele dotado de cautela, diligente, fiel aplicador da lei e que age em consonância com a jurisprudência do tribunal, para fundamentar suas decisões na imputação de responsabilidade aos gestores públicos, ao ponto que todo e qualquer administrador que se furte desse parâmetro é responsabilizado (PALMA, 2018).¹⁰

À vista disso, rotineiramente, o que se assiste é o “apagão das canetas”, ou seja, o administrador público deixa de tomar decisão, tendo em vista o temor de no futuro ser responsabilizado por esta, ainda que acertada no momento em que foi adotada, mas contrária às orientações do controlador (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 24).

Além da fuga da responsabilização pelo excesso de controle, são corriqueiros os “jogos da culpa”, ou seja, o agente público, na tentativa de escapar da responsabilização, atribui a culpa ao seu superior, o que causa um expressivo desconforto no cotidiano administrativo, sendo mais uma consequência do controle desmedido na gestão pública (SANTOS, 2020, p. 173).

Dessa forma, o excesso de controle não tem implicações só na atuação do gestor público, mas abrange todos os servidores da administração pública, sejam aqueles que exercem cargos efetivos, comissionados ou prestadores de serviços, como também na atividade da advocacia pública, sobretudo, no exercício das funções de consultoria e assessoramento do Poder Executivo, principalmente nas contratações públicas e no auxílio da efetivação das políticas públicas.

É cada vez mais comum que os atos administrativos precedidos de pareceres jurídicos sejam alvos, também, dos órgãos de controle externo, na tentativa de atribuir responsabilidade solidária do parecerista com o gestor, que de igual modo se torna receoso e mero aplicador da lei.

Em paralelo, percebeu-se que o medo não é somente consequência do controle excessivo, mas também pode ser visto como causa, já que, quanto mais o agente público busca se eximir de responsabilização seja através de “jogos de culpa”, de respostas imediatas, sem fundamentação, seja se abstendo de se decidir, mais rígido é o exercício do controle, o que gera consequências significativas na gestão pública (SANTOS, 2020, p.173).

8 Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 26 fev 2023.

9 Guimarães (2016) pontua que diante da crise de ineficiência pelo controle (...) “tomar decisões heterodoxas ou praticar ações controvertidas nas instâncias de controle é se expor a riscos indigestos.” Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>. Acesso em: 26 fev 2023.

10 PALMA (2018) localizou 133 acórdãos no TCU que utilizou a expressão administrador médio para comparar o comportamento do administrador, com base na razoabilidade da conduta. Ao final da pesquisa assegurou que para o TCU “se a carapuça do administrador médio não servir, responsabiliza-se.” Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/control-e-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 20 mar 2023.

É indiscutível que o medo paralisa o gestor, de forma que este não se voluntaria a correr os riscos próprios da inovação em face de possível responsabilização, ou seja, tem-se por protagonista um gestor inerte aguardando as orientações do controlador, que tende a um “fechamento institucional à inovação, principalmente pela necessidade de o agente público proteger-se na esfera do controle” (CRISTÓVAM; SOUSA, 2022, p. 30).

Portanto, difundir a ideia do excesso de controle, ainda que seja na tentativa de conter episódios de desmazelos e até mesmo de corrupção noticiados pela mídia ou para atender aos anseios da opinião pública, nada mais tem ocasionado senão um entrave à eficiência da administração.

Nessa conjuntura, a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, promoveu alterações substanciais na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942, na busca de orientar a interpretação do direito público, o que evidenciou a necessidade de ajuste na atuação dos órgãos de controle.

3 OBJETIVOS DAS INOVAÇÕES PROMOVIDAS NA LINDB

A iniciativa das inovações na LINDB originou-se com o advento do Projeto de Lei nº 349/2015, apresentado no Senado pelo então senador Antonio Anastasia, que contou com a elaboração do seu texto pelos administrativistas Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto. Ao ser remetido à Câmara dos Deputados, foi renumerado sob o nº 7448/2017, para, por conseguinte, ser sancionado e publicado como Lei, de n.º 13.655/2018.

De acordo com o autor do projeto da lei, a proposta vislumbrou “novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal” (ANASTASIA, 2015).¹¹

A proposta de lei foi alvo de muitas críticas, inclusive, com divulgação de “fake news institucionais”,¹² e alvo de diversas manifestações,¹³ até mesmo dos órgãos de controle, especialmente pelo Ministério Público e Tribunal de Contas, que ficaram receosos com a suposta possibilidade de limitação do controle sobre a administração pública e eventual comprometimento da autonomia e da competência que lhes foram amplamente concedidas pela Constituição da República de 1988.

Apesar das críticas, com a sua promulgação, foram inseridos os artigos 20 a 30 na LINDB, com alguns vetos no projeto original.¹⁴ Quanto ao conteúdo promulgado, ainda foi constatado que a Lei n.º 13.655/2018 possuía muitas expressões e termos generalizados, o que predispôs que alguns de seus dispositivos fossem vistos como *solublemas*.¹⁵

11 Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 01 mar 2023.

12 Modesto (2018) destaca que projeto de lei que promoveu as alterações na LINDB, por limitar o arbítrio e exigir dos órgãos de controle menor grau de discricionariedade em favor da segurança jurídica, foi difamado por representantes de auditores dos tribunais de contas, de juizes e membros do Ministério Público “como um projeto voltado a facilitar o malfeito, para usar uma expressão que entrou em voga”. Tais entidades pediram o veto integral, propagando autênticas *fake news*.

13 Como exemplo dessas manifestações cita-se o documento elaborado pela Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, intitulado “Análise Preliminar do PL 7.448/2017”, bem como o Ofício nº 219/2019, endereçado ao Presidente da República, protocolado por um conjunto de associações nacionais, em que foi sugerido o veto integral do PL nº 7.448.

14 O presidente da República, embasado na contrariedade ao interesse público e inconstitucionalidade, vetou os seguintes dispositivos: parágrafo único do art. 23; o art. 25 integral; incisos II e §2º do art. 26; os §§ 1º, 2º e 3º do art. 28 e o § 2º do art. 29.

15 Nesse contexto, Motta e Nohara (2019, p. 25) apresentam o termo “Solublemas da LINDB”, como uma nova expressão, que surgiu no cenário dos debates de interpretação das alterações da LINDB e o conceituam como: “apesar de o diagnóstico da gestão ser correto, nem sempre os dispositivos da LINDB efetivamente solucionam as questões de segurança jurídica e de eficiência, como pretendido e anunciado pela Lei 13.655/2018, primeiramente, porque muito dos novos dispositivos legais empregam conceitos jurídicos tão abstratos e indeterminados como os que geram os problemas de insegurança na interpretação do direito público, depois, porque, ao incentivar as soluções mais customizadas, com individualização da pena e mais consensuais, o que é desejável, isso não implica necessariamente em maior padronização e previsibilidade da ação do controle, seja administrativo, seja externo, dos Tribunais de Contas ou do Poder Judiciário”.

Buscando esclarecer alguns desses termos, no dia 11 de junho de 2019, foi publicado o Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou o disposto nos artigos 20 a 30 da LINDB e serviu como orientador de interpretação. Ainda nesse sentido, o Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA), também em junho de 2019, na cidade de Tiradentes, elaborou 21 enunciados de interpretação aos novos dispositivos da LINDB no intuito de orientar a sua aplicação tanto pela gestão pública como até mesmo pelos órgãos de controle.

Segundo Diniz (2018, p. 306), os objetivos da lei ao introduzir tais artigos na LINDB foram aperfeiçoar a qualidade das decisões dos órgãos administrativos de controle ao positivar a motivação; fixar limites à interpretação e ao modo de aplicar as normas sobre gestão pública; determinar a transparência e a eficiência em todo ajuste que envolva autoridades públicas e particulares, por facilitar o diálogo; bem como permitir a responsabilidade subjetiva do agente público que agir dolosamente ou praticar erro grosseiro.

Cristóvam e Sousa (2022, p. 31) afirmam que a nova LINDB possibilita a inovação na administração pública. De fato, após a entrada em vigor dessas alterações, há certa predisposição de que os gestores se sintam mais seguros para decidir. Para Motta e Nohara (2019, p. 25), a lei estimulou soluções mais justas na busca de conter a excessiva responsabilização do agente, procurando ressaltar o consequencialismo, e favoreceu “a consideração, na *ratio decidendi*, também das dificuldades fáticas enfrentadas, quando do cumprimento legal”, ou seja, as limitações materiais e o contexto fático.

A Lei n.º 13.655/2018 passou a exigir não apenas a “contextualização” na interpretação do direito, mas também na aplicação de sanções e na responsabilização dos gestores públicos, ao passo que a partir de então é inevitável sopesar as condições materiais para se atingir o propósito de uma “aplicação mais realista do direito público brasileiro” (JORDÃO, 2018, p. 69).

3.1 Comentários ao artigo 22 da LINDB

Nesse contexto, surge o artigo 22, *caput*, da LINDB,¹⁶ que determina que, “na interpretação de normas de 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”¹⁷

Da mesma maneira, quando se tratar de decisão sobre a regularidade da conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverão também considerar as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente, conforme disposto no § 1º do artigo 22 da LINDB.

Com isso, sobrevém a ideia de um “mandamento de otimização”, isto é, de antemão, os direitos dos administrados devem ser assegurados, de forma que apenas o deixarão de ser se os obstáculos enfrentados pelo gestor público forem reais e potencialmente capazes de afastá-los (CABRAL; SARAI, 2023, p. 693).

O que se espera é que o controlador se coloque na posição do gestor, sem lhe transferir ônus de administrar e, muito menos, que faça julgamentos exclusivamente sob o seu ponto de vista, mas com o encargo de

16 Calha mencionar que a ideia e a concepção por trás do mencionado artigo já tinham sido desenvolvidas em certa medida por Weida Zancaner (2008).

17 O Enunciado nº 11 de Interpretação da LINDB (Encontro de Tiradentes IBDA, 2019) esclareceu a expressão “dificuldades reais” do *caput* do art. 22 da LINDB, a qual abrangeria “carências materiais, deficiências estruturais, físicas, orçamentárias, temporais, de recursos humanos (incluída a qualificação dos agentes) e as circunstâncias jurídicas complexas, a exemplo da atecnia da legislação, as quais não podem paralisar o gestor”.

analisar, além da legalidade, a conjuntura da gestão pública no momento da tomada de decisão, no intuito de compreendê-la.¹⁸

Não raras vezes, os gestores públicos, no exercício da atividade administrativa, estão diante de inexistência de meios materiais ou até mesmo indisponibilidade econômica para concretizar a prestação pública. Portanto, é perfeitamente admissível que, se o gestor priorizar uma política pública em detrimento de outra, não necessariamente isto deverá resultar em responsabilização.¹⁹ Logo, é fundamental que a atuação do órgão no exercício do controle seja cautelosa e capaz de avaliar o panorama da atividade do agente público, considerando as peculiaridades de cada ente.

Ressalta-se que a redação do artigo não autoriza o gestor a deixar de fazer, mas determina que as circunstâncias fáticas, que porventura possam influenciar a interpretação, sejam ponderadas pelo controlador. Com isso, o mencionado artigo corrobora o “primado da realidade” e demanda o exercício da alteridade no julgamento, a ponto de que se reconheça que muitas decisões foram as melhores, ou senão únicas possíveis, diante do contexto e dos obstáculos vivenciados pelo gestor (MOTTA; NOHARA, 2019, p. 61).²⁰

Por outro lado, Motta e Nohara (2019, p. 63) afirmam que o gestor também deve fazer uma interpretação equilibrada da norma para a execução dos seus atos, partindo de uma adequada e justa motivação, permitindo ao controlador melhor análise da situação vivenciada, com o propósito de efetivamente demonstrar as dificuldades e os obstáculos na prática para que ocorra o respeito do controlador à sua discricionariedade e autotutela, evitando penalizações desarrazoadas.

Na hipótese de aplicar alguma sanção ao gestor, de acordo com §2º do artigo 22 da LINDB, deverão ser consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, o que não significa privilégio da função pública, mas necessária moderação do controle, mais uma vez no intuito de medir as consequências práticas da decisão.²¹

Por último, o §3º do artigo 22 da LINDB dispõe que “as sanções aplicadas ao gestor serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato”. Ressalta-se que diante das possibilidades do agente público responder em diversas instâncias, a expressão “das demais sanções de mesma natureza” deve ser interpretada como “sanções de mesmo efeito impostas em searas diferentes de responsabilização” (PENNA; ALMEIDA; SALLES, 2021, p. 73).

Assim, é de se concluir que a redação do art. 22 da LINDB busca aperfeiçoar os processos de tomada de decisão tanto da administração como dos órgãos de controle e racionalizar a aplicação de sanções, principalmente aquelas que se mostram excessivas e desproporcionais diante do fato concreto, impondo

18 O Enunciado nº 12 do mesmo encontro orienta que “o exercício da atividade de controle, a análise dos obstáculos e dificuldades reais do gestor, nos termos do art. 22 da LINDB, deve ser feita também mediante a utilização de critérios jurídicos, sem interpretações pautadas em mera subjetividade”.

19 Nesse sentido, é o artigo 13 do Decreto nº 9.830/2019 que, ao tratar da análise da regularidade da decisão, assim prevê: “a análise da regularidade da decisão não poderá substituir a atribuição do agente público, dos órgãos ou das entidades da administração pública no exercício de suas atribuições e competências, inclusive quanto à definição de políticas públicas”.

20 O Enunciado nº 16 de Interpretação da LINDB (Encontro de Tiradentes IBDA, 2019) estabelece que “diante da indeterminação ou amplitude dos conceitos empregados pela lei, se, no caso concreto, a decisão do administrador mostrar-se razoável e conforme o direito, o controlador e o juiz devem respeitá-la, ainda que suas conclusões ou preferências pudessem ser distintas caso estivessem no lugar do gestor”.

21 Ligados ao conteúdo normativo mencionado, os Enunciados nº 14 e 15 de Interpretação da LINDB (Encontro de Tiradentes IBDA, 2019), respectivamente, dispõem que: a) “em homenagem ao princípio da proporcionalidade, a dosimetria necessária à aplicação das sanções será melhor observada quando as circunstâncias agravantes ou atenuantes aplicáveis ao caso forem positivadas preferencialmente em lei, regulamentos, súmulas ou consultas administrativas”; e b) “para efeito do disposto no artigo 22, §2º da LINDB, os conceitos do direito penal podem ser usados na aplicação das sanções, subsidiariamente, desde que derivem de um núcleo comum constitucional entre as matérias, lastreado nos princípios gerais do direito sancionador, sobretudo quando não houver regulação específica”.

a consideração das consequências do ato, além da verificação do fato típico. Destaca-se que o referido artigo tem sido descrito como “um pedido de empatia’ com o gestor e com suas dificuldades” (JORDÃO, 2018, p. 69).

4 IMPACTOS DAS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 22 DA LINDB NAS DECISÕES DO TCE-MG

O objetivo desta seção é analisar se o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) tem considerado a estrutura normativa dada pela Lei nº 13.655/2018 ao artigo 22 da LINDB, na busca de avaliar a aplicação de suas orientações e interpretações.

A pesquisa dedicou-se às decisões colegiadas proferidas pelo TCE-MG em sede de recursos ordinários²² julgados pelo Tribunal Pleno²³, pois a intenção é avaliar o entendimento recursal nas decisões que resolvem o mérito dos processos sujeitos a julgamento no âmbito desse órgão de controle.

A pesquisa retornou um total de 32 acórdãos, excluídos aqueles que apareceram de forma repetida na aplicação dos termos na ferramenta de pesquisa. Após analisar os seus conteúdos, observou-se que, na totalidade acima especificada, o artigo 22 da LINDB não foi mencionado nas sessões dos votos de 3 acórdãos, apesar de ter sido suscitado pelos recorrentes, razão pela qual esses recursos não foram objeto da pesquisa.

À vista disso, foram examinados 29 acórdãos que efetivamente aplicaram o artigo 22 da LINDB inserido pela Lei 13.655/2018, ainda que pela unidade técnica ou pelo Ministério Público de Contas, pois o propósito do estudo é avaliar a sua aplicação pelo TCE-MG e o impacto no exercício da atividade decisória.

Entre os acórdãos verificados na pesquisa, compete registrar que 3 recursos ordinários foram providos, ainda que parcialmente, por unanimidade, e 18, por maioria dos votos. Assinala-se também que 8 recursos ordinários tiveram seus provimentos negados apesar de neles terem sido enfatizados os fundamentos do referido artigo da LINDB, mas os julgadores entenderam não ser passível de aplicá-lo aos casos em análise.

As partes recorrentes nas razões dos seus recursos suscitaram a aplicação do artigo 22 da LINDB somente em 4 recursos ordinários. Dessa forma, observa-se que o TCE-MG identificou o comando do artigo 22 da LINDB, mesmo não tendo sido invocado pela parte e, na maioria dos casos em que os conselheiros consideraram os seus preceitos, valeram-se de ressaltar que os tribunais de contas no exercício do controle externo devem avaliar os obstáculos e as dificuldades reais encaradas pelos gestores.

Por outro lado, nota-se, pelo recorte da pesquisa, que a parte recorrente, por vezes o próprio gestor público, ainda não se atentou para a necessidade de trazer a aplicação do referido artigo ao caso concreto, o que poderia aprimorar a produção dos seus efeitos e fomentar a sua aplicação na Corte.

A despeito disso, o número de decisões que aplicaram o art. 22 no TCE-MG não corresponde a uma quantidade muito expressiva diante do total de 1.173 recursos ordinários que foram julgados pelo tribunal dentro do mesmo recorte temporal de 26/04/2018 até 01/03/2023. Ressalta-se que nesse ponto a pesquisa foi efetuada levando apenas em consideração a natureza do processo em julgamento, sem qualquer outro

22 De acordo com o *caput* do art. 102 e o seu §1º da Lei Complementar do Estado de Minas Gerais n. 102/08, que dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e dá outras providências, caberá recurso ordinário das decisões definitivas proferidas pelo Tribunal Pleno e pelas Câmaras, que terá efeito suspensivo e devolutivo e será apreciado pelo Tribunal Pleno, de forma que a sua distribuição não poderá recair no relator do acórdão recorrido.

23 O Tribunal Pleno é órgão máximo de deliberação, composto pela totalidade dos membros do TCE-MG – sete conselheiros – sendo presidido pelo presidente do Tribunal de Contas.

tipo de filtro. De igual forma impende destacar que, nesse universo total de recursos ordinários, não foram avaliados os casos que demandaram ou não a aplicação do artigo 22 da LINDB.

Dessa forma, é relevante mencionar que diante do conjunto de acórdãos que efetivamente aplicaram o artigo 22 da LINDB, inserido pela Lei 13.655/2018, ou seja, o total de 29 e a somatória dos recursos ordinários julgados pelo Pleno, na quantidade de 1.173, não é razoável asseverar nessa pesquisa que a aplicação do referido artigo é entendimento consolidado na jurisprudência do TCE-MG.

Feitas essas considerações, passa-se à exposição de alguns acórdãos com comentários sobre os embasamentos jurídicos, principalmente dos votos dos relatores, com o propósito de se estabelecer como é feita a aplicação e a interpretação do dispositivo nessa Corte.

Observados os parâmetros utilizados na pesquisa, o primeiro recurso ordinário que aplicou o artigo 22 da LINDB com a redação da Lei 13.655/2018 foi julgado na sessão de 14/08/2019, Processo nº. 1015403, cujo relator foi o conselheiro então em exercício Hamilton Coelho.

Nos autos do recurso, o recorrente, o prefeito municipal de determinada cidade empossado em 01/01/2017, pleiteava o afastamento de uma multa aplicada em face do descumprimento do prazo para encaminhamento das informações referentes às prestações de contas do exercício de 2016, sujeitas a parecer prévio do TCE-MG, alegando dificuldades no envio por falta de documentação arquivada no município, considerando a transição da gestão, afirmando ser o gestor anterior o responsável pelo atraso.

No mérito, em síntese, o relator afirmou que não foi possível formar sua convicção no caso, desconsiderando as alegações do recorrente, pois não restaram provadas nos autos, e negou provimento ao recurso, mantendo a decisão recorrida.

O conselheiro substituto Licurgo Mourão, em pedido de vista, argumentou a necessidade de averiguar a hipótese de o recorrente ter concorrido ou não no atraso do fornecimento da prestação de contas. Em sua fundamentação, destacou que as “dificuldades relatadas quando da posse e assunção do cargo de prefeito” são rotineiramente apresentadas e consideradas naquela Corte.

Assim, ressaltou a necessidade de os tribunais de contas, no exercício do controle externo, avaliarem os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor no desempenho de suas funções, aplicando o art. 22 da LINDB, pontualmente nos termos da redação incluída pela Lei n. 13.655/2018, frisando a indispensabilidade de análise das circunstâncias práticas sobre a regularidade da conduta.

Sob esses argumentos, entendeu que o recorrente demonstrou não ser responsável pela conduta que motivou a aplicação da multa e, em divergência com relator, deu provimento ao recurso ordinário, sendo acompanhado pela maioria dos votos, reformando a decisão.

Nesse primeiro caso encontrado, o dispositivo foi utilizado para fundamentar a necessidade de o órgão, no exercício do controle, considerar o contexto no qual a conduta do agente foi praticada.

No julgamento dos Recursos 1.077.199 e 1.077.200, em sessão de 23/09/2020, sob a relatoria do conselheiro Claudio Couto Terrão, o artigo 22 foi empregado não somente para fundamentar a decisão, mas também foi pleiteada a sua aplicabilidade pelos recorrentes, que no caso eram secretário, diretor de departamento e gerente de transporte escolar municipal.

Os recursos foram interpostos para desconstituir as multas que lhes foram impostas e o ressarcimento ao erário em decisão proferida pela Primeira Câmara, na apuração quanto à regularidade dos serviços de

transporte escolar. No procedimento fiscalizatório, apurou-se má conservação dos veículos, pagamento de valores superiores aos contratados, entre outros vícios.

O órgão técnico ponderou que, no tocante à aplicação do art. 22 da LINDB, o exame dos obstáculos e da realidade fática do gestor não pode favorecer o descumprimento de cláusulas contratuais nem a omissão na fiscalização e execução dos contratos por parte dos gestores. O Ministério Público de Contas destacou que o referido artigo “não representa um salvo conduto para os agentes públicos”²⁴

O relator, em sua fundamentação, enfatizou que, embora o art. 22 da LINDB tenha o “condão de socorrer os gestores”, a parte final do dispositivo consigna que os direitos dos administrados não podem ser desconsiderados. Sob essa ótica, entendeu que esses direitos seriam até mais relevantes, ou ao menos iguais aos demais elementos, ou seja, obstáculos e dificuldades reais do gestor. Dessa forma, esses últimos elementos não poderiam ser invocados a ponto de prejudicar os direitos dos administrados ou para eximir responsabilidades dos gestores.

Ao final, negou provimento aos recursos, acompanhado por unanimidade, e destacou que os artigos inseridos na LINDB foram para aprimorar a gestão pública e conter os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, e não para permitir que os agentes públicos descumpram seus deveres reportando-se às dificuldades administrativas, eximindo-se do cumprimento de suas obrigações.

Com base nesse julgado, verifica-se que o artigo 22 da LINDB não foi aplicado pelo TCE-MG com o objetivo de exclusivamente afastar a tipicidade das condutas de agentes públicos sob sua fiscalização. Há na Corte uma ampliação na interpretação do artigo, assim dizendo, na sua utilização atentou-se para o fato de que os elementos “obstáculos e as dificuldades do gestor” contidos em sua redação não podem ser utilizados como pretexto para desonerar os gestores públicos dos cumprimentos de suas obrigações nem acarretar prejuízo aos direitos dos administrados, negando provimento ao recurso.

A respeito da aplicação do §2º do artigo 22, com base na análise dos acórdãos nos recursos ordinários 1.084.571 e 1.092.426, foi possível identificar que o seu emprego pelo TCU como fundamento na dosimetria da pena também serviu como parâmetro na operacionalização desse dispositivo na Corte mineira. Diante dessa análise, apesar de o dispositivo ter sido mencionado nos acórdãos, não foi possível constatar nos seus conteúdos a efetivação da dosimetria exigida em sua redação.

No julgamento do Recurso Ordinário 1.071.377, o conselheiro relator Cláudio Couto Terrão destacou a necessidade de se avaliar, na aplicação da multa, a gravidade da infração, os danos que ela gerou para a administração pública, bem como as circunstâncias agravantes ou atenuantes. Durante a sessão, ponderou que naquele caso o gestor, ora recorrente, comprovou que as providências que lhe haviam sido determinadas foram efetivadas tempestivamente, minimizando o prejuízo social decorrente da inércia administrativa, dando provimento ao presente recurso ordinário para afastar a multa que lhe foi imposta.

Também nessa linha o conselheiro Wanderley Ávila, no julgamento do Recurso Ordinário 1.114.357, sessão em 26/10/2022, em atenção ao que estabelece o §2º do citado artigo 22, manteve a decisão recorrida, porém reduziu a pena de multa imposta em 50% sopesando a atitude da parte recorrente (que nesse caso comunicou o acolhimento das recomendações da Corte) e sua situação econômica como circunstâncias atenuantes. Ao final, frisou que as penas impostas pela Corte de Contas devem também guardar correspondência com a sua função pedagógica, ou seja, orientar e contribuir para o aprimoramento da gestão municipal.

²⁴ Recursos 1.077.199 e 1.077.200. Disponível em: <https://tcjuris.tce.mg.gov.br/>.

Desta feita, o Tribunal inclina-se para a aplicação do §2º do artigo 22, introduzindo a abordagem dos requisitos mínimos de dosimetria nele previstos, mas ainda sem manifestações expressas sobre como essas circunstâncias afetam o cálculo das sanções.

Quanto ao §3º, nos acórdãos pesquisados, não foi identificado julgado com aplicação do dispositivo. De igual forma, também não se verificou menção específica ao Decreto nº 9.830/2019, que regulamentou os dispositivos inseridos pela Lei 13.655/2018, nem aos enunciados interpretativos do IBDA.

Sendo assim, o conjunto de acórdãos analisados nesta pesquisa mostra que os dispositivos do art. 22 da LINDB mais utilizados pelo TCE-MG são o *caput* e o §1º, de forma que este último é mencionado de modo genérico e em conjunto com aquele, conectados ao fato de que a interpretação das normas sobre gestão pública deve ser materializada com a primazia da realidade.

Impende destacar que nesse conjunto de acórdãos o conselheiro Cláudio Couto Terrão ressalta a observância dos ditames do artigo 22 da LINDB, não apenas enquanto relator de recurso, mas também em voto de vista ou de divergência. Consequentemente, a pesquisa revelou que o referido artigo é principalmente citado por esse conselheiro.

Ponderações importantes foram trazidas pelo referido conselheiro no âmbito do julgamento dos recursos dos processos 1.024.647, 1.024.759 e 1.024.760, em que foi o prolator do voto vencedor em retorno de vista, vencido o relator do recurso. Nesses casos, além de primar pela aplicação do artigo 22 da LINDB em sua fundamentação, teceu considerações pertinentes acerca da competência dos tribunais de contas quanto à imposição de sanções aos agentes sujeitos ao exercício da sua atividade controladora, o que indica o interesse por um controle mais eficiente.

Salientou ainda que o Tribunal de Contas possui o dever-poder de aplicar as sanções se a conduta do agente for contrária ao ordenamento, seja porque praticou ato vedado juridicamente seja porque tenha se omitido quando a norma exigia sua atuação. Contudo, verificar a regularidade da conduta não é uma tarefa simples, que deriva simplesmente da conjugação de leis. De igual forma, ressaltou que o exercício da atividade administrativa também exige interpretação do seu agente, que às vezes, para a solução do caso em concreto, só tem como se basear em princípios e normas abertas.

Ainda em sua análise, destacou que, em sendo o caso de aplicação de uma norma que admita mais de uma interpretação, não poderá o órgão de controle impor o seu entendimento, mas analisar se a interpretação do agente consistiu em uma construção hermenêutica possível e razoável da norma, sem desconsiderar a realidade fática a qual está inserida.

Esclareceu ao final que o tribunal não pode coibir a atividade administrativa, mas sim resguardar a capacidade de a administração promover soluções no exercício da função administrativa e afastar o fenômeno conhecido como “apagão das canetas”.

A partir dessas considerações, nota-se o manifesto interesse do julgador em aprimorar a sistemática do controle. A formação de jurisprudência sobre determinado assunto afeta diretamente os agentes públicos, principalmente na tomada de decisões. Mais do que nunca, hoje o exercício do controle externo sobre a administração pública, em especial o exercido pelo Tribunal de Contas, assume papel que vai muito além da simples interpretação da lei, alcançando, inclusive, regras de políticas públicas.

Percebe-se, por meio desse conselheiro, que a Corte sinaliza preocupação na manutenção do equilíbrio das relações entre a administração pública e o controle externo. Posto isto, é possível verificar, ao menos no breve recorte de decisões analisadas, o empenho do TCE-MG no exercício de sua atividade controlado-

ra em promover a criação de jurisprudência que dê mais parâmetros e previsibilidade à aplicação do artigo 22 da LINDB, contribuindo com o aprimoramento do controle.

5 CONCLUSÃO

As alterações promovidas na LINDB por meio da aprovação da Lei 13.655/2018, regulamentada pelo Decreto 9.830/2019, ocorreram em um cenário no qual se observava um controle externo exacerbado, em que buscar melhores resultados deixou de ser o alvo da administração pública, levando a patrocinar a chamada administração pública do medo.

De início, abordou-se o atual sistema de controle externo dos tribunais de contas, bem como os seus efeitos sobre a administração pública, para contextualizar os objetivos das alterações ocorridas na LINDB. De fato, tais alterações, além da segurança jurídica, pretenderam a moderação e, conseqüentemente, o aprimoramento do controle, primando por decisões mais fundamentadas.

Identificados os argumentos da lei que promoveu as alterações na LINDB, tratou-se de analisar o artigo 22 inserido pela Lei 13.655/2018, que, por sua vez, requer que na interpretação das normas sobre a gestão pública o órgão no exercício do controle considere os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Dessa maneira, a partir da publicação da lei que promoveu as alterações na LINDB, é imperioso avaliar a sua aplicação concreta, especialmente pelos órgãos de controle. Desta feita, o presente trabalho buscou avaliar os impactos do artigo 22 da LINDB na jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Da análise efetuada, é possível concluir a iniciativa da Corte de Contas na aplicação das disposições do referido artigo, de forma que os dispositivos mais utilizados são o *caput* e o §1º do artigo 22, com tendência a evolução jurisprudencial para progredir na aplicação de todo o dispositivo, na busca de tornar seu controle mais eficiente, sobretudo nas decisões recursais da Corte, estimulando uma gestão pública de qualidade que adote a decisão que melhor alcance o interesse público.

REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antonio. **Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121664>. Acesso em: 01 mar 2023.

BRAGA, André de Castro O. P. *et al.* TCU: justiça administrativa? 2019 revela que Tribunal se vê como juiz de ofício de qualquer interesse público. **Jota**, São Paulo, 8 jan. 2020. Disponível em: http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2020/01/TCU_-justi%C3%A7a-administrativa_-JOTA-Info.pdf. Acesso em 12 mar 2023.

BRASIL. **Decreto nº 9.830**, de 10 de junho de 2019. Regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil/03/ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm>. Acesso em 02 fev 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 102**, de 17 de janeiro de 2008. Dispõe sobre a organização do Tribunal de Contas e dá outras providências. Disponível em <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/LCP/102/2008/>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.655**, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 02 fev 2023.

CABRAL, Flávio Garcia. O ativismo de contas do Tribunal de Contas da União (TCU). **Revista de Direito Administrativo e de Infraestrutura**, v. 16, n. 12, p. 215-257, jan./mar. 2021.

CABRAL, Flávio Garcia; SARAI, Leandro. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Mizuno, 2023.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 43, n. 91, p. 1-50, 2022.

DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos do Direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência Administrativa. **Revista Argumentum**, Marília/SP, v. 19, n. 2, p. 305-318, maio/ago. 2018.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. **Direito do Estado**, 31 jan. 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: 26 fev 2023.

IBDA. **Enunciados do IBDA sobre a interpretação da LINDB**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 19, n. 221, p. 167-168, jul. 2019.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], p. 63-92, 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; PALMA, Juliana Bonacorsi de. Os sete impasses do controle da Administração Pública. In: PEREZ, Marcos Augusto; SOUZA, Rodrigo Pagani. **Controle da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p.21-38.

MODESTO, Paulo. Fake News Institucional: a crítica vazia ao projeto de lei 7448/2017. **Direito do Estado**, n. 391, 13 abr. 2018. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulo-modesto/fake-news-institucional-a-critica-vazia-ao-projeto-de-lei-7488-2017>. Acesso em: 12 mar 2023.

MOTTA, Fabrício. **LINDB no Direito Público: Lei 13.655/2018** [livro eletrônico]. 1. ed. São Paulo: Thomsom Reuters Brasil, 2019. (Coleção soluções de direito administrativo: Leis comentadas. Série I: administração pública; volume 10/ coordenação Irene Patrícia Nohara, Fabrício Motta, Marco Praxedes).

NOHARA, Irene Patrícia. **Administração Pública do medo**. 28 de jul. de 2020. Disponível em: <https://direitoadm.com.br/administracao-publica-do-medo>. Acesso em: 05 fev 2023.

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Quem é o 'administrador médio' do TCU?. **Jota**, São Paulo, 22 ago. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/quem-e-o-administrador-medio-do-tcu-22082018>. Acesso em: 20 mar 2023.

PENNA, Saulo Versiani; ALMEIDA, Fabíola Fonseca Fragas de; SALLES, Guilherme Mattos. O artigo 22, §3º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro frente ao princípio do *ne bis in idem*. **Duc In Altum - Cadernos de Direito**, v. 13, n. 29, p. 57-76, jan-mar. 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito Administrativo do medo**: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ZANCANER, Weida. **Da Convalidação e da invalidação dos atos administrativos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner. Natureza e limites da atuação dos tribunais administrativos. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 9, n. 44, p. 135-160, jul. 2007.