

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA-IDP  
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

**EDUARDO MAIA DA SILVEIRA**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E LEI DA SEGURANÇA JURÍDICA  
(LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018) - ANÁLISE SOBRE A APLICAÇÃO  
DA NORMA PELA CORTE DE CONTAS ENTRE JANEIRO DE 2019 E  
DEZEMBRO DE 2020.**

**BRASÍLIA-DF**

**2021**

**EDUARDO MAIA DA SILVEIRA**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E NOVA LEI DA SEGURANÇA  
JURÍDICA (LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018) - ANÁLISE SOBRE A  
APLICAÇÃO DA NORMA PELA CORTE DE CONTAS ENTRE JANEIRO DE  
2019 E DEZEMBRO DE 2020**

Dissertação desenvolvida no Programa de Mestrado Profissional em Direito, sob a orientação da Professora Doutora Mônica Sapucaia, apresentada para obtenção do Título de Mestre em Direito na área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento.

**BRASÍLIA**

**2021**

EDUARDO MAIA DA SILVEIRA

**O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E LEI DA SEGURANÇA JURÍDICA (LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018) - ANÁLISE SOBRE A APLICAÇÃO DA NORMA PELA CORTE DE CONTAS. ENTRE JANEIRO DE 2019 E DEZEMBRO DE 2020.**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Direito como requisito parcial à obtenção do Título de Mestre em Direito na área de concentração Direito Econômico e Desenvolvimento.

Brasília, 23 de junho de 2021.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Professora Orientadora**  
**Dr<sup>a</sup> Mônica Sapucaia Machado**

---

**Professor Avaliador 1**  
**Dr<sup>o</sup> Ricardo Morishita Wada**

---

**Professora Avaliadora 2**  
**Dr<sup>a</sup> Patrícia Cristina Brasil Massmann**

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, principalmente à minha esposa Luciana e minha querida filha Luna. Agradeço, em especial, à minha orientadora, Dr<sup>a</sup> Monica Sapucaia Machado, pessoa brilhante, pelos ensinamentos proveitosos. Agradeço, também, a companhia dos meus colegas e professores do mestrado nessa jornada.

## **SUMÁRIO:**

### **INTRODUÇÃO**

#### **Capítulo 1. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E SUA IMPORTÂNCIA EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA.....13**

- 1.1 Origem do ideal de segurança jurídica – breve relato histórico.....17
- 1.2 Segurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro.....19
- 1.3 O Poder Judiciário e a busca por segurança jurídica.....24
- 1.4 A importância da segurança jurídica para o desenvolvimento econômico.....26

#### **Capítulo 2. LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL DE 2018: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA SEGURANÇA JURÍDICA.....34**

- 2.1 A tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional: o embate jurídico-doutrinário.....34
- 2.2 Alterações promovidas pela Lei da Segurança Jurídica e seus reflexos na aplicação do Direito.....44

#### **Capítulo 3. APLICAÇÃO DA NOVA LEGISLAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.....70**

- 3.1 Metodologia de coleta de dados.....70
- 3.2 Apresentação dos dados coletados.....71
- 3.3 Análise das decisões do TCU que utilizaram, em suas razões, os novos artigos da LINDB.....74
  - 3.3.1 Caso nº 1, art. 20 da LINDB: Acórdão 1045/2020-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler .....75
  - 3.3.2 Casos nº 2, art. 22 da LINDB: Análise em bloco.....77
  - 3.3.3 Caso nº 3, art. 24 da LINDB: Acórdão 4179/2020-Primeira Câmara. Relator: Ministro Vital do Rêgo.....84
  - 3.3.4 Casos nº 4, art. 28 da LINDB: Análise em bloco.....85

#### **CONSIDERAÇÕES FINAIS.....95**

#### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....99**

## **RESUMO:**

O presente trabalho tem por objetivo analisar a aplicação, pelo Tribunal de Contas da União, da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu 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, também conhecida como Lei da Segurança Jurídica. A dissertação foi elaborada em um contexto de grave crise econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 no ano de 2020, fato que provocou um aumento substancial das discussões sobre a importância dos postulados da segurança jurídica como elementos estruturantes do Estado de Direito. Durante o processo de discussão do projeto de lei que originou a norma, diversas entidades representativas de membros integrantes dos Tribunais de Contas brasileiros criticaram a aprovação da então proposição legislativa. Ademais, o próprio Tribunal de Contas da União encaminhou documento, chamado de “análise preliminar”, ao Presidente da República, indicando a necessidade de vetos ao texto. Esta pesquisa apresenta uma análise dos julgamentos proferidos pelo Tribunal de Contas da União, utilizando a nova norma, em face das críticas contidas na análise preliminar encaminhada ao Presidente da República. O recorte temporal da pesquisa dos julgamentos foi realizado entre o mês de janeiro de 2019 e o mês de dezembro de 2020. O objetivo é verificar se os órgãos julgadores do Tribunal estão interpretando as novas normas de acordo com a intenção exposta na justificativa da proposta, defendida pelos idealizadores do anteprojeto de lei, ou se estão restringindo seu alcance e limitando os benefícios pretendidos pelos legisladores.

**Palavras-chave:** Segurança jurídica; TCU; Lei nº 13.655/2018; Administração Pública.

## **ABSTRACT**

The present work aims to analyze the application, by the Federal Court of Accounts, of Law No. 13.655, of April 25, 2018, which included in Decree-Law No. 4.657, of September 4, 1942 (Law of Introduction to Standards of Brazilian Law), provisions on legal security and efficiency in the creation and application of public law, also known as the Legal Security Law. The dissertation was prepared in a context of serious economic and social crisis caused by the Covid-19 pandemic in 2020, a fact that caused a substantial increase in discussions on the importance of the postulates of legal security as structuring elements of the rule of law. During the process of discussing the bill that gave rise to the norm, several entities representing members of the Brazilian Courts of Auditors criticized the approval of the then legislative proposal. Furthermore, the Federal Court of Accounts itself sent a document, called a “preliminary analysis”, to the President of the Republic indicating the need to veto the text. This research presents an analysis of the judgments rendered by the Federal Court of Accounts, using the new rule, in light of the criticisms contained in the preliminary analysis sent to the President of the Republic. The time frame of the trial research was carried out between January 2019 and December 2020. The objective is to verify whether the Court's judging bodies are interpreting the new standards in accordance with the intention set out in the justification of the proposal, defended by the creators of the draft law, or if they are restricting its reach and limiting the benefits intended by the legislators.

**Keywords:** Legal security; TCU; Law N°. 13.655 / 2018; Public administration

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a existência de múltiplas esferas de controle. Além da esfera judicial, exercida, em grande parte, com auxílio do Ministério Público, existem as esferas administrativa e controladora.

O quadro de corrupção sistêmica já existente e que se revelou após a promulgação da Carta Magna ajudou na proliferação de órgãos destinados ao exercício das atividades de fiscalização. Além de um aumento no número de legitimados, houve um significativo investimento em infraestrutura, tecnologia e recrutamento pessoal qualificado para integrarem as entidades de controle.

Ao mesmo tempo, os órgãos de gestão não foram agraciados com investimentos semelhantes. Criou-se, então, um quadro no qual o agente público controlador, na maioria das vezes, possuía instrumentos para desempenho de suas atividades superiores ao gestor público fiscalizado, causando uma assimetria evidente entre gestor e fiscal.

Também houve, nesse período, um aumento significativo no número de legitimados a promover a interpretação e aplicação do Direito. Atualmente, diversos órgãos são responsáveis por avaliar condutas e aplicar sanções aos administrados: Tribunais de Contas, Agências Reguladoras, Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), Controladorias internas, entre outros.

Em alguns casos foi possível notar a existência de uma sobreposição de controle, situação na qual diversos entes reguladores distintos são legitimados para fiscalizar e punir algum agente pela prática de um mesmo ato. Essa prática é criticada por parte da doutrina jurídica e da administração pública, entretanto, alguns autores corroboram com o pensamento do “quanto mais fiscalização melhor”.

Percebeu-se, então, a existência do fenômeno classificado por diversos juristas como o “apagão das canetas”. Os gestores públicos, com medo de serem

responsabilizados, não tomam as decisões necessárias para o bom andamento da máquina pública.

Alguns atuam apenas com base em decisões judiciais/administrativas proferidas pelos controladores. Foi possível notar a substituição, em alguns casos, do administrador público, legitimamente investido em suas funções, pelo agente controlador.

Nesse contexto, de preocupação com o exercício do desempenho das funções públicas pelo gestor de boa-fé, os professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Carlos Ari Sundfeld elaboraram um anteprojeto de lei com propostas para reduzir o problema. O Senador Antonio Anastasia (PSD-MG) acolheu as sugestões e apresentou o Projeto de Lei nº 349, de 2015, do Senado Federal (PLS nº 349/2015).

O objetivo da proposição era incluir no Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), dispositivos aptos a elevar o nível de segurança jurídica e eficiência na aplicação do direito público. A preocupação com o fortalecimento dos pilares da segurança jurídica foi exposta na justificação da proposta e durante os debates realizados.

O projeto de lei foi aprovado pelo Senado Federal em 2017, e seguiu, então, para apreciação pela Casa Revisora. Já tramitando sob nova numeração, o Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, foi aprovado pela Câmara dos Deputados no início de 2018.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o texto foi encaminhado para sanção pelo então Presidente da República. Nesse momento, diversas entidades representativas demonstraram insatisfação com o conteúdo da norma aprovada pelas duas Casas Legislativas.

O texto, aguardando a sanção, sofreu críticas veementes oriundas do Ministério Público Federal (MPF); do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais de Contas – CNPGC; da Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON; da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon; da Associação

Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon; da Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – Antc ; da Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - Aud-Tcu; da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), da Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe), da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP); e do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).

Entretanto, chamou a atenção a reação do Tribunal de Contas da União (TCU), que encaminhou ao Presidente da República documento intitulado “Análise Preliminar do PL 7448/2017”, elaborado pela Consultoria Jurídica do Tribunal, elencando diversas razões para que poderiam embasar eventual veto do texto pelo Chefe do Poder Executivo. Entre as razões elencadas, estão desde a falta de discussão da proposta com os órgãos de controle até supostas inconstitucionalidades presentes no texto aprovado.

Dois dias antes da sanção do texto pelo Presidente da República, o TCU promoveu o evento “Diálogo Público- Discussão do Projeto de Lei nº 7.448/2017”, para criar a oportunidade de debate entre as diversas visões acerca da conveniência, eventuais benefícios e prejuízos com a eventual sanção do texto. A preocupação do Tribunal, demonstrada no evento, era de que a nova lei poderia ter impacto negativo, com prejuízos, em especial, à fiscalização e punição da fraude e da corrupção na Administração Pública.

Essa atuação incomum de um órgão público, ao se mobilizar institucionalmente e de maneira ostensiva pelo veto de proposta aprovada pelos legisladores, motivou a presente dissertação. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, chamada de “Lei da Segurança Jurídica”, foi sancionada com vetos, que, em seguida, foram mantidos pelo Poder Legislativo.

O problema de pesquisa é saber de que forma a Corte de Contas está aplicando os dispositivos inseridos na LINDB pela Lei nº 13.655, de 2018, em face das críticas proferidas na análise preliminar encaminhada ao Presidente da República. O objetivo é verificar se órgãos julgadores do Tribunal estão interpretando as novas normas de acordo com a intenção exposta na justificativa da proposta, defendida pelos idealizadores do anteprojeto de lei, ou se estão restringindo seu alcance e limitando os benefícios pretendidos pelos legisladores.

Nessa linha, pretende-se: a) contextualizar, brevemente, sobre o conceito de segurança jurídica no ordenamento brasileiro; b) a importância contemporânea dada aos ideais de segurança jurídica pelos atores econômicos; c) o contexto fático de idealização, proposição e sanção da nova Lei de Segurança Jurídica; d) explicar as mudanças implementadas pelos novos dispositivos da LINDB; e) analisar os julgamentos proferidos pelo TCU, entre 2019 e 2020, que utilizaram os novos conceitos introduzidos pela inovação legislativa.

O capítulo I trata sobre o princípio da segurança jurídica e sua importância em tempos de crise econômica. Discorre sobre noções introdutórias a respeito de segurança jurídica e a importância contemporânea de sua efetivação para o desenvolvimento econômico.

Em seguida, o capítulo II apresenta a contextualização que originou a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. A motivação de seus autores, o processo legislativo, as críticas recebidas e a sanção pelo Presidente da República. Ademais, o capítulo ainda traz a explicação jurídica e motivacional de todos os artigos inseridos na LINDB.

O capítulo III, por sua vez, apresenta a metodologia utilizada na análise das decisões proferidas pelo TCU que tiveram como base legal os artigos inseridos pela nova lei. O recorte proposto engloba as decisões proferidas entre 2019 e 2020.

Verificou-se que o TCU tem aplicado e interpretado os dispositivos acrescidos à LINDB de maneira próxima ao imaginado pelos idealizadores da proposição legislativa que originou a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Entretanto, a aplicação

do art. 28 da LINDB, que trata da responsabilidade do agente público por erro grosseiro ou dolo, vem sendo restringida ao poder sancionatório do Tribunal. Dessa forma, os gestores públicos ainda poderão ser responsabilizados a ressarcir o erário em caso de culpa, mesmo inexistindo erro grosseiro ou dolo na conduta.

Trata-se de assunto novo, com doutrina especializada ainda escassa, o que exige grande esforço dos aplicadores da norma. A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, tem potencial para ser uma das normas mais importantes para a efetivação da segurança jurídica no direito público brasileiro.

## 1. O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA E SUA IMPORTÂNCIA EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA

A segurança jurídica foi definida por José Afonso da Silva como a associação de “condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida”<sup>1</sup>. O autor ressalta, ainda, que um aspecto essencial da segurança jurídica está na expectativa de que atos praticados na vigência de uma norma devem ser válidos mesmo se a norma for alterada ou substituída.<sup>2</sup>

Humberto Ávila entende a segurança jurídica como “um instrumento para que o cidadão possa saber, antes, e com seriedade, o que pode fazer, de modo que possa melhor ser o que pode e quer ser.”<sup>3</sup> Acrescenta, ainda que:

O princípio da segurança jurídica determina a busca dos ideais de cognoscibilidade, confiabilidade e calculabilidade no Direito. Esses ideais (porém, e com a permissão para o emprego de uma metáfora) compõem apenas a parte da segurança jurídica que pode ser vista acima do mar, tal qual um iceberg, cuja ponta esconde uma imensa, extensa e profunda base submersa. Como o princípio da segurança jurídica delimita os contornos daquilo que é indispensável para que o cidadão possa, de acordo com o Direito, plasmar o seu presente e planejar, livre e autonomamente, sem engano ou injustificada surpresa, o seu futuro, inquiri-lo é, a um só tempo, investigar, de um lado, os direitos de liberdade, de igualdade e de dignidade e, de outro, os princípios relativos à atuação estatal. Mais do que isso: os ideais que o integram revelam, indiretamente, o tipo de sociedade que se visa a constituir, pelos tipos de Estado e de cidadão que resultam da sua configuração. A exigência de cognoscibilidade permite que o cidadão possa “saber” aquilo que “pode ou não fazer” de acordo com o Direito. Essa exigência, dentro de um estado de confiabilidade e de calculabilidade, capacita-o a, com autonomia e com liberdade, “fazer ou não fazer”, de modo que possa “ser ou não ser” aquilo que deseja e que tem condições de ser.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo / José Afonso da Silva*. 37ª ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros. p. 436.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 89.

<sup>4</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 89.

Na visão de Heleno Torres, “o direito deve traduzir-se em segurança jurídica”<sup>5</sup>, entretanto, o próprio ordenamento jurídico, criado para proporcionar a segurança pode, a depender de sua utilização, paradoxalmente resultar em insegurança e incerteza.<sup>6</sup> Para o autor, a segurança jurídica tem como grande finalidade a proteção de “direitos decorrentes das expectativas de confiança legítima na criação ou aplicação das normas jurídicas, mediante certeza jurídica, estabilidade do ordenamento ou efetividade de direitos e liberdades fundamentais.”<sup>7</sup>

Na visão de J.J. Canotilho, o ser humano demonstrou necessidade de ter uma percepção de segurança para planejar e administrar a própria vida de maneira responsável e autônoma, e esse fator foi determinante para a consideração do princípio da segurança jurídica e do princípio da confiança do cidadão como elementos constitutivos do Estado de Direito.<sup>8</sup>

Nesse sentido, acrescenta o autor, para se atingir a sensação de segurança esperada pela sociedade, a norma jurídica deve possuir clareza suficiente para ser compreendida e densidade necessária para solucionar as controvérsias jurídicas decorrentes de sua aplicação. Ademais, as normas devem gozar de certa estabilidade, ou, ao menos, não podem ser lesivas aos cidadãos em relação aos seus efeitos jurídicos.<sup>9</sup>

É importante ressaltar que parte da doutrina considera que, embora tratados como sinônimos por diversos pesquisadores, existe diferença entre os princípios da segurança jurídica e o princípio da confiança legítima. Para Humberto Ávila<sup>10</sup>, “o chamado princípio da proteção da confiança serve de instrumento de defesa de interesses individuais” quando o particular confiar na validade jurídica de algum ato

---

<sup>5</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: Metodica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário*. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993. p. 371.

<sup>9</sup> *Ibidem*. p. 372

<sup>10</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 360.

normativo com aparência de legalidade e, por algum motivo, tem sua expectativa frustrada pela descontinuidade da vigência dos seus efeitos.

A esse respeito, o autor acrescenta que:

O princípio da proteção da confiança (*Vertrauensschutzprinzip*, *principe de protection de la confiance légitime*, *principle of protection of legitimate expectations*) é diferenciado do princípio da segurança jurídica pelos seguintes critérios: (a) âmbito normativo - enquanto o princípio da segurança jurídica diz respeito ao ordenamento jurídico como um todo, focando o âmbito macrojurídico, o princípio da confiança legítima relaciona-se com um aspecto normativo do ordenamento jurídico, enfatizando um âmbito microjurídico; (b) âmbito pessoal - enquanto o princípio da segurança jurídica representa uma norma objetiva, não necessariamente vinculada a um sujeito específico, o princípio da confiança legítima protege o interesse de uma pessoa específica; (c) nível de concretização - enquanto o princípio da segurança jurídica refere-se, primordialmente, ao plano abstrato, o princípio da confiança legítima pressupõe o nível concreto de aplicação; (d) amplitude subjetiva de proteção - enquanto o princípio da segurança jurídica serve de instrumento de proteção de interesses coletivos, o princípio da confiança legítima funciona como meio de proteção de interesse(s) individual(is); (e) protetividade individual - enquanto o princípio da proteção da segurança jurídica é neutro com relação ao interesse dos cidadãos, podendo tanto ser usado em seu favor quanto em seu desfavor, o princípio da proteção da confiança só é utilizado com a finalidade de proteger os interesses daqueles que se sentem prejudicados pelo exercício passado de liberdade juridicamente orientada.<sup>11</sup>

Portanto, segundo o autor, o princípio da segurança jurídica teria um aspecto mais amplo, servindo para a proteção do direito e dos interesses de todos, sendo, dessa forma, vinculado a uma ideia de “justiça geral”<sup>12</sup>. Enquanto o princípio da proteção da confiança teria por finalidade de garantir a proteção dos direitos e interesses de um particular ou de algum grupo específico, tendo característica de uma “justiça individual”. Ressalte-se que essa proteção ocorre, inclusive, quando os atos do Poder Público com aparência de legalidade e legitimidade são eivados de vícios graves.

A segurança jurídica, a proteção à confiança e a boa-fé são ideais que pertencem a um mesmo grupo de valores, embora tenham, nas últimas décadas, ganhado diferentes sentidos, principalmente no direito comparado<sup>13</sup>. Mesmo que de

---

<sup>11</sup> ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 360

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 363

<sup>13</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003.

maneira perfunctória, é importante citar a boa-fé como noção que está presente nas relações sociais desde o início das trocas comerciais, e se firmou, de maneira predominante no direito privado, ligada aos valores relacionados à honestidade recíproca de comportamento entre partes de um negócio jurídico. Essa ideia de valores também é verificada nas relações jurídicas contratuais de fornecimento de bens ou serviços entre o particular e o Estado, como ocorre nos contratos administrativos.<sup>14</sup>

Ao nosso ver, a definição que melhor caracteriza a relação entre segurança jurídica e proteção à confiança é a proposta por Almiro Couto e Silva:

A segurança jurídica é entendida como sendo um conceito ou um princípio jurídico que se ramifica em duas partes, uma de natureza objetiva e outra de natureza subjetiva. A primeira, de natureza objetiva, é aquela que envolve a questão dos limites à retroatividade dos atos do Estado até mesmo quando estes se qualifiquem como atos legislativos. Diz respeito, portanto, à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada. (...) A outra, de natureza subjetiva, concerne à proteção à confiança das pessoas no pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos mais diferentes aspectos de sua atuação.<sup>15</sup>

Ou seja, a segurança jurídica, em seu aspecto objetivo, tem relação com a estabilidade das relações jurídicas, enquanto em seu aspecto subjetivo, representado pelo conceito de proteção da confiança<sup>16</sup>, está relacionada com a presunção de validade dos atos emanados pelo Poder Público, quando dotados de aparência de legalidade e legitimidade. Pode ser relacionado à boa-fé do administrado ante os atos praticados pelo Estado.

Para melhor compreensão deste trabalho, adotar-se-á, em relação ao direito brasileiro, a ideia de que a proteção à confiança é uma das ramificações do princípio

---

Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. pp. 36- 39.

<sup>14</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. pp. 36-39.

<sup>15</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. pp. 36-39.

<sup>16</sup> *Idem*. pp. 37-38

da segurança jurídica. Tal definição já foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal,<sup>17</sup> que considerou o princípio da confiança como elemento subjetivo do princípio da segurança jurídica.

### 1.1- Origem do ideal de segurança jurídica – breve relato histórico

Para entender, de maneira breve, um pouco mais sobre sua trajetória histórica, uma das primeiras referências ao ideal de segurança jurídica que se tem notícia no direito positivo remonta ao ano de 1215. O rei João, também conhecido como João Sem-Terra elaborou a Magna Carta que “assegurava [que] nenhum homem livre teria a sua liberdade ou propriedade sacrificadas salvo na conformidade da *low of the land*.”<sup>18</sup> O trecho, apesar de estar frequentemente associado às origens do conceito de devido processo legal, refere-se à noção de segurança jurídica.

Em relação à noção de proteção à confiança, segundo Almiro Couto e Silva, o registro mais antigo que se tem notícia remonta ao século VI, vindo do direito romano:

(...) o exemplo mais antigo e talvez mais célebre do que acabamos de afirmar está no fragmento de Ulpiano, constante do Digesto<sup>19</sup>, sob o título “de

<sup>17</sup> “EMENTA: Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. **Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público.** 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido. (BRASIL. STF. Tribunal Pleno. *Mandado de Segurança nº 22.357-0/DF*. Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgado em: 27.05.2004, Dje em 05.11.2004. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1623865>. Acesso em 01.07.2020.)

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009. p. 116.

<sup>19</sup> “Digesta ou Pandectae e o nome dado a segunda obra que compõe . Corpus Iuris Civilis, produzida, no reinado de JUSTINIANO, na primeira metade do século VI. Editada em latim, foi seguida, de imediato, de versão em grego, pois o latim, mesmo no Oriente, manteve-se como língua oficial do Império até o século VII. *Digesta*, em latim, significa ordenação ou coisas ordenadas, classificadas, no caso, coletânea de assuntos jurídicos de modo organizado, ordenado e sistematizado, do verbo *digero* que, entre outras acepções, ter o sentido de "per em ordem" O título grego, Pandectae, significa

ordo praetorum” (D.1.14.1), no qual o grande jurista clássico narra o caso do escravo Barbarius Philippus que foi nomeado pretor em Roma. Indaga Ulpiano: “Que diremos do escravo que, conquanto ocultando essa condição, exerceu a dignidade pretória? O que editou, o que decretou, terá sido talvez nulo? Ou será válido por utilidade daqueles que demandaram perante ele, em virtude de lei ou de outro direito?”. E responde pela afirmativa. Não é outra a solução que tem sido dada, até hoje, para os atos praticados por “funcionário de fato”. Tais atos são considerados válidos, em razão - costuma-se dizer - da “aparência de legitimidade” de que se revestem, apesar da incompetência absoluta de quem os exarou. Na verdade, o que o direito protege não é a “aparência de legitimidade” daqueles atos, mas a confiança gerada nas pessoas em virtude ou por força da presunção de legalidade e da «aparência de legitimidade» que têm os atos do Poder Público”<sup>20</sup>

O princípio da proteção à confiança é oriundo de construção jurisprudencial do direito alemão. Em novembro de 1956, o Superior Tribunal Administrativo de Berlim inovou na ordem jurídica vigente ao analisar um processo que tratava da anulação de vantagem prometida a viúva de funcionário e que possuía um vício que comprometeria sua validade jurídica. No entanto, ao analisar o caso, que ficou como conhecido como o processo da “viúva de Berlim”<sup>21</sup>, o tribunal alemão “comparando o princípio da legalidade com o da proteção à confiança, entendeu que este incidia com mais força ou mais peso no caso, afastando a aplicação do outro”.<sup>22</sup>

Em 1976, a Lei de Processo Administrativo alemã dispôs, expressamente, sobre a aplicação do princípio da proteção à confiança. E ainda na década de 1970,

---

"coletânea global"; que abrange tudo, de *pan* (tudo) mais o radical do verbo *dehomai* que, entre outros, ter o sentido de coletar, reunir, juntar. No vernáculo acabou predominando a forma Digesto. o objetivo da obra empreendida pelo imperador JUSTINIANO era sistematizar, pela autoridade dos principais jurisconsultos da história romana, princípios e fundamentos jurídicos que as vezes se perdiam ou se desfiguravam em meio a contradições e incoerências na aplicação do direito”. CORPUS IURIS CIVILIS. DIGESTO. *Corpus iuris civilis*: digesto: livro I. Equipe responsável: cordenacao e traducao Edilson Alkmim Cunha; Antônio Augusto Catao Alves... [et al.]. Brasília: TRF-1, ESMAF, 2010. 154p.

<sup>20</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. p. 38.

<sup>21</sup> Em síntese, a respectiva viúva, durante o período da separação da Alemanha, era domiciliada na República Democrática Alemã, e, sob a promessa de percepção de vantagem, se mudou para Berlim-ocidental, onde recebeu o benefício prometido durante um ano. Após esse período, a administração revogou o ato concessivo em razão de ter verificado que a viúva não preenchia os requisitos para ser incluída como beneficiária, por vício de competência, Além de suspender o pagamento da vantagem, cobrou todos os valores que a viúva houvera recebido durante o período.

<sup>22</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. p. 40.

o Tribunal Federal Constitucional, reconheceu o princípio da proteção à confiança como princípio de valor constitucional.<sup>23</sup>

Durante esse período de consolidação pelo direito alemão, o princípio começou a ser adotado pelo direito comunitário europeu, consagrando-se, nas decisões das Cortes de Justiça das Comunidades Europeias, como “regra superior de Direito” e “princípio fundamental do direito comunitário.”<sup>24</sup>

Uma importante diferenciação ocorre no momento de sua adoção pelo direito da União Europeia. A expressão “princípio da proteção à confiança”, que já era amplamente utilizada pelo direito alemão e também pelo direito suíço nessa época, foi rebatizada como “princípio da proteção à confiança legítima” pela comunidade europeia<sup>25</sup>.

Após o fim da ditadura de Salazar em 197, a Constituição de Portugal<sup>26</sup> faz citação expressa à segurança jurídica, indicando a possibilidade de modulação dos efeitos das decisões que declararem inconstitucionalidade ou ilegalidade de norma em situações excepcionais<sup>27</sup>.

## 1.2- Segurança jurídica no ordenamento jurídico brasileiro

No Brasil, a proteção aos valores inerentes ao ideário de segurança jurídica fundados, principalmente, nos conceitos de estabilidade e previsibilidade, esteve presente, ainda que sem referência expressa, nos textos constitucionais desde a

---

<sup>23</sup> *Ibidem*. pp. 40-41.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. *Revista da Procuradoria Geral do Estado RS*. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. p. 41.

<sup>26</sup> PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*: promulgada em 1976. VII Revisão Constitucional [2005]. Disponível em:

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art27>. Acesso em 10.07.2020.

<sup>27</sup> Art. 282.(...) 4-Quando a segurança jurídica, razões de equidade ou interesse público de excecional relevo, que deverá ser fundamentado, o exigirem, poderá o Tribunal Constitucional fixar os efeitos da inconstitucionalidade ou da ilegalidade com alcance mais restrito do que o previsto nos os 1 e 2

Constituição de 1824. Essa Constituição, em seu artigo 179, incisos III e XXVIII, assim estabelece:

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos *Brazileiros*, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.  
[...].  
III. A sua disposição não terá efeito retroactivo.  
[...].  
XXVIII. Ficam garantidas as recompensas conferidas pelos serviços feitos ao Estado, quer Civis, quer Militares; assim como o direito adquirido a *ellas* na *fôrma* das Leis.<sup>28</sup>

Por sua vez, a Constituição de 1891 tratou da irretroatividade das leis:

Art 11 - É vedado aos Estados, como à União: [...]  
3 °) prescrever leis retroativas."<sup>29</sup>

No ano de 1934, o texto Constitucional fez menção expressa à proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]. 3) A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. [...]"[v] A redação contempla as três grandes formas de proteção da segurança jurídica abordadas no ordenamento brasileiro, é a mesma redação utilizada na Constituição de 1988. A proteção foi ampliada se comparada com os textos anteriores, preservando a proteção decorrente da legalidade, no tocante ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, e quanto às decisões judiciais, com a proteção à coisa julgada."<sup>30</sup>

Na era Vargas, a Constituição de 1937 desconstitucionalizou o direito adquirido, que perdeu a natureza de princípio constitucional no plano das garantias individuais<sup>31</sup>.

<sup>28</sup>ARAÚJO, Francisco Régis Frota Araújo; MOREIRA, José Davi Cavalcante. Delimitação Histórica do Princípio da Segurança Jurídica nas Constituições Brasileiras e Suas Dimensões. In: *CONPEDI*, XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. p. 4579. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>. Acesso em: 10.07.2020.

<sup>29</sup> *Ibidem*. p. 4580

<sup>30</sup>ARAÚJO, Francisco Régis Frota Araújo; MOREIRA, José Davi Cavalcante. Delimitação Histórica do Princípio da Segurança Jurídica nas Constituições Brasileiras e Suas Dimensões. In: *CONPEDI*, XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. p. 4580. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>. Acesso em: 10.07.2020.

<sup>31</sup>OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 233, pp. 213-228, jul. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45449>>. Acesso em: 11.07.2020.

Naquele momento, o então governo era identificado com os regimes totalitários europeus da época, que não incentivavam democráticos e garantistas.

Em 1946, a proteção ao direito adquirido voltou ao texto constitucional:

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...] § 3º - A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. [vii]<sup>32</sup>

A Constituição de 1967 repetiu a redação do artigo inserido pelo texto de 1946 em seu art. 150, § 3º.<sup>33</sup> Posteriormente, a Constituição Cidadã de 1988 manteve quase que integralmente a redação, mas a inseriu no art. 5º, inciso XXXVI, dentro do rol dos direitos e garantias fundamentais:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXXVI- a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito.

Entretanto, outras regras previstas na Constituição Federal são decorrentes da aplicação do princípio da segurança jurídica, mesmo que não haja uma menção expressa. Podemos citar os dispositivos relativos à prescrição e decadência, o direito à usucapião em determinadas situações e a possibilidade de aprovação de súmulas vinculantes.

No plano infraconstitucional, destacam-se os seguintes dispositivos legais:

- a) os artigos 2º e 54 da Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo na esfera federal:

---

<sup>32</sup> ARAÚJO, Francisco Régis Frota Araújo; MOREIRA, José Davi Cavalcante. Delimitação Histórica do Princípio da Segurança Jurídica nas Constituições Brasileiras e Suas Dimensões. In: *CONPEDI*, XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. p. 4580. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>. Acesso em: 10.07.2020.

<sup>33</sup> OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 233, pp. 213-228, jul. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45449>>. Acesso em: 11.07.2020.

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

Art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé. (...)<sup>34</sup>

- b) o artigo 27 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, tratando explicitamente sobre a possibilidade da modulação dos efeitos decisórios:

Art. 27. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.<sup>35</sup>

- c) o artigo 11 da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, que dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, possibilitando, novamente, a modulação dos efeitos decisórios:

Art. 11. Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, no processo de arguição de descumprimento de preceito fundamental, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm)>. Acesso em: 12.07.2020.

<sup>35</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 12.07.2020.

<sup>36</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19882.htm)>. Acesso em: 11.07.2020.

- d) O Novo Código de Processo Civil<sup>37</sup> também prevê expressamente a observação dos valores da segurança jurídica em sua aplicação, conforme aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

“O princípio da proteção da confiança leva em conta a boa-fé do cidadão que acredita e espera que os atos praticados pelo poder público sejam lícitos e, nessa qualidade, serão mantidos e respeitados pela própria Administração e por terceiros. É hipótese em que o direito administrativo acabou por influenciar o CPC, levando às normas contidas no art. 927, §§ 3º e 4º, este último com menção expressa à proteção da confiança. Pelo primeiro, “na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do STF e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”. Pelo segundo, “a modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia”<sup>38</sup>

Ainda sobre as disposições contidas no Código de Processo Civil de 2015, segundo Victor Roberto Corrêa de Souza<sup>39</sup>, com o advento do novo regramento processual, a segurança jurídica e a proteção da confiança foram explicitamente delineadas pelo legislador nos §§ 3º e 4º do art. 927, “como condição indispensável à validade das decisões modificativas de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos.”

Por fim, é importante referir-se ao objeto principal de análise deste trabalho, a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que incluiu 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. Considerada por muitos um marco do direito administrativo moderno, com potencial

---

<sup>37</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 11.07.2020.

<sup>38</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. In: *Revista do Advogado*. São Paulo, v. 39. n. 141. pp. 160-166, 2019.

<sup>39</sup> SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O Princípio da Proteção da Confiança e o Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: *REVISTA DE PROCESSO*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 40, n. 247, pp. 300-321, set. 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.247.08.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.08.PDF)>. Acesso em 11.07.2020.

para vir a ser um divisor de águas em relação ao tratamento dos valores da segurança jurídica e da proteção da confiança no âmbito do direito brasileiro.

### **1.3- O Poder Judiciário e a busca por segurança jurídica**

Os Tribunais Superiores também têm buscado estabelecer parâmetros jurisprudenciais voltados para a preservação dos postulados da segurança jurídica. Nesse sentido, podemos citar o acórdão da Segunda Turma do STF que, de forma unânime, confirmou decisão monocrática proferida pelo Ministro Relator ao analisar o Mandado de Segurança nº 25.805/DF <sup>40</sup>.

No caso supracitado, o Ministro Relator ressaltou que os postulados da segurança jurídica são expressões do Estado Democrático de Direito, sendo projetados para o âmbito de todas as relações jurídicas, sejam de direito público ou privado. Por fim, reforça a tese de que uma ruptura abrupta de situações fáticas que mantenham certo grau de estabilidade deve ser evitada.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também vem demonstrando, em diversos julgamentos, preocupação com o tema da segurança jurídica. Em uma das ocasiões, a Corte Especial do Tribunal consolidou posição para encerrar controvérsia relativa ao prazo prescricional aplicável às pretensões fundadas em responsabilidade civil contratual. Por maioria, os integrantes da Corte Especial fixaram entendimento de que o prazo prescricional a ser considerado nos casos de reparação civil é de dez anos e tem com base em inadimplemento contratual, com aplicação do artigo 205 do Código Civil.

O assunto possui enorme relevância para as relações jurídicas comerciais e durante anos foi alvo de decisões sobre o tema que oscilavam entre a aplicação da prescrição trienal (prevista no art. 206, § 3º, inciso V, do Código Civil<sup>41</sup>) e o prazo

---

<sup>40</sup> BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AG. REG. em MS n. 25.805/DF. Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em: 26.06.2012, Dje em 28.06.2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026105>> acesso em 12/07/2020.

<sup>41</sup> “Art. 206. Prescreve: (...)§ 3º Em três anos: (...) V- a pretensão de reparação civil”. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Código Civil de 2002, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília: Poder Legislativo, 2002. Disponível em:

prescricional decenal (art. 205<sup>42</sup>). Havia divergência de entendimento sobre o assunto entre as Turmas do STJ, o que levou o caso concreto para apreciação da Corte Especial.

Em seu voto, o Ministro Felix Fischer, relator do voto-vista, enfatizou a importância da consolidação da jurisprudência para a sensação de segurança jurídica que deve permear as relações sociais:

Os embargos de divergência garantem não apenas a segurança jurídica, mas há conseqüente diminuição de recursos quando da consolidação da jurisprudência, com obediência ao princípio da celeridade jurídica, evitando-se proliferação recursal após consolidação de entendimentos.(...) A prescrição, enquanto corolário da segurança jurídica, existe para que fatos sejam consolidados pelo decurso do tempo, conferindo certeza e estabilidade às relações jurídicas. Constitui fenômeno extintivo da pretensão de direito material, porquanto não seria possível suportar perpétua situação de insegurança. (Embargos de Divergência em Resp Nº 1.281.594 - SP . Relator , Ministro Benedito Gonçalves)<sup>43</sup>

A atuação do STJ na busca pela segurança jurídica é destacada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro. Segundo a autora, o STJ possui meios para proceder a “uniformização de sua jurisprudência dominante, que têm por objetivo garantir a segurança jurídica, a proteção à confiança e a igualdade de tratamento para situações fundamentadas em idêntica questão de direito”<sup>44</sup>. O Tribunal formula teses jurídicas para compor a ferramenta “Jurisprudência em Teses”, lançada em maio de 2014, e que apresenta diversos entendimentos do Tribunal sobre temas específicos.<sup>45</sup>

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v)>. Acesso em: 12.07.2020.

<sup>42</sup> “Art. 205. A prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor.”. BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Código Civil de 2002, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Brasília: Poder Legislativo, 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v)>. Acesso em: 12.07.2020.

<sup>43</sup> BRASIL. STJ. *ERESP: 1281594/SP – 2011/0211890-7*. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, julgado em 15.05.2019, DJe em 23.05.2019. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num\\_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF)>. Acesso em: 12.07.2020.

<sup>44</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. In: *Revista do Advogado*. São Paulo, v. 39. n. 141. pp. 160-166, 2019.

<sup>45</sup> BRASIL. STJ NOTÍCIAS. *Nova Jurisprudência em Teses traz julgamentos sobre o processo administrativo disciplinar*. 2020. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Novo-Jurisprudencia-em-Teses-traz-julgamentos-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar-.aspx#:~:text=Lan%C3%A7ada%20em%20maio%20de%202014,pesquisa%20nos%20precedentes%20do%20tribunal.>>>. Acesso em 12.07.2020.

A aplicação pode ser utilizada para orientar decisões da Corte e de outros órgãos do Poder Judiciário. Dessa forma, o Tribunal busca garantir a estabilidade das relações jurídicas e a confiança dos administrados na legitimidade das teses e dos atos praticados com base nas mesmas.<sup>46</sup>

Outra contribuição importante vinda do STJ foi dada pelo Ministro Napoleão Nunes Maia, que classificou o desejo por segurança como uma necessidade que esteve presente em toda a história da humanidade:

É certo que o desejo de segurança é um dos mais constantes desejos da humanidade, em todas as épocas de sua história, uma necessidade radical das pessoas, dos grupos e das sociedades e, certamente, uma das mais vivas e aceras manifestações da sua alma; o temor da surpresa nociva, o medo dos infortúnios, dos acidentes e da morte ou a grave inquietação diante das incertezas da vidas são fatores de atribulação e das angústias; a ameaça de violação do seu passado é possivelmente o maior e o mais abrangente dos sobressaltos que afligem a tranquilidade das pessoas. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *AREsp 730797*. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia, julgado em 03.10.2018, DJe em 06.10.2018.)”

Nota-se que nos últimos anos existe um esforço contínuo, por parte de integrantes do Poder Judiciário, com o propósito de evitar a proliferação de decisões divergentes sobre assuntos semelhantes. A sensação de igualdade de tratamento entre os jurisdicionados é fundamental para a garantia da estabilidade das relações entre os indivíduos.

#### **1.4 A importância da segurança jurídica para o desenvolvimento econômico**

A falta de segurança jurídica é devastadora para todos os tipos de relações sociais, sejam de caráter pessoal ou comercial. A sensação de insegurança jurídica pode “prejudicar ou mesmo impedir o exercício das atividades pessoais, profissionais e econômicas” por impossibilitar o desenvolvimento das atividades lícitas por todos<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. In: *Revista do Advogado*. São Paulo, v. 39. n. 141. pp. 160-166, 2019.

<sup>47</sup> ROQUE, Antonio Carrazza. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 426, In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

Segundo Eros Grau, “sem calculabilidade, não há como prevalecer uma economia de mercado”<sup>48</sup>. Existe uma relação direta entre a segurança jurídica de um país e seu grau de competitividade. A falta de segurança jurídica traz prejuízos incalculáveis para uma nação, tendo reflexos negativos “sobre os investimentos internos e externos, já que prejudica as decisões de longo prazo em virtude da absoluta impossibilidade de apreensão das normas futuras e das decisões passadas”.<sup>49</sup>

A segurança jurídica se manifesta em todas as esferas institucionais do Estado. O Poder Judiciário deve atuar dentro dos limites da legislação e evitar a proliferação de decisões diferentes sobre temas idênticos. O Poder Executivo deve respeitar os contratos firmados e o Poder Legislativo deve atuar dentro do regramento constitucional estabelecido, evitando a proliferação de leis inconstitucionais ou sem utilidade real.

Estudos recentes indicam que desde a promulgação da Constituição de 1988 já foram editadas mais de 6 milhões de normas<sup>50</sup>. De acordo com a pesquisa, no âmbito federal, foram editadas 167.716 normas desde a promulgação da Constituição Federal até setembro de 2019<sup>51</sup>.

Essa grande quantidade de normas traz efeitos negativos para a sociedade, pois “a mudança frequente da legislação afasta o investimento e impede ações de

---

<sup>48</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 32. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

<sup>49</sup> ARNAULCL, Andreas Von, *Rechtssicherheit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006. pp. 111-113; Johanna Hey, *Steuerplanungssicherheit als Rechtsproblem*, Köln, Otto Schmidt, 2002. p. 99. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

<sup>50</sup> AMARAL, Gilberto Luiz do. *Quantidade de Normas Editadas No Brasil: 31 Anos Da Constituição Federal de 1988*. Dados atualizados até dia 31/09/2019. IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Disponível em: < <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf>>. Acesso em: 13.07.2020.

<sup>51</sup> Das quais, “6 emendas constitucionais de revisão, 102 emendas constitucionais, 2 leis delegadas, 109 leis complementares, 6.124 leis ordinárias, 1.504 medidas provisórias originárias, 5.491 reedições de medidas provisórias, 13.247 decretos federais e 141.130 normas complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos, etc.)”.

médio e de longo prazos necessárias a uma economia de mercado”<sup>52</sup>. A esse respeito, J.J Canotilho ensina que:

A economia capitalista necessita de segurança jurídica e a segurança jurídica não estava garantida no Estado Absoluto, dadas as frequentes intervenções do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súbditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis. Ora, toda a construção constitucional liberal tem em vista a certeza do direito. O laço que liga ou vincula às leis gerais as funções estaduais protege o sistema da liberdade codificada do direito privado burguês e a economia de mercado.<sup>53</sup>

A ausência de confiabilidade e calculabilidade impede o trabalho, a produção, o empreendedorismo e a atuação uma verdadeira economia de mercado<sup>54</sup>. A insegurança jurídica é capaz de provocar efeitos negativos nas relações de consumo, como assinala Ricardo Morishita Wada:

A percepção de insegurança sobre as regras e os direitos existentes, ainda que provocada por fatos isolados, também contribui para instituir desconfiança, medo e respostas inadequadas para toda sociedade. Sem confiança no outro e esperança, não é possível se alcançar o desenvolvimento, a proteção do consumidor e a adequada assistência à saúde.<sup>55</sup>

A existência de elementos adicionais de risco que proporcionam avaliações incertas sobre seus efeitos dificulta sobremaneira o desenvolvimento econômico. De acordo com Max Weber, “a predominância de formas de produção estruturadas através do mercado requer um sistema legal com efeitos calculáveis racionalmente

<sup>52</sup> RACINE, Jean-Baptiste; SIIRIAINEN, Fabrice. "Sécurité juridique et Droit Économique. Propos introductifs". In: Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen (orgs.), Sécuritéjuridique et Droit Économique, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 16-18. Jacques Chevallier, "Le Droit Économique: l'insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique?", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen, (orgs.), Sécuritéjuridique et Droit Économique, Bruxelles, Larcier, 2008. p. 572. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

<sup>53</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998. In: STRÄTZ, Murilo. *A Procuradoria-Geral do Banco Central e a Sustentação Jurídica da Estabilidade das Políticas Monetárias*. Disponível em: <<https://revistapgbcb.bcb.gov.br/index.php/revista/article/download/973/17/>> Acesso em: 14.07.2020.

<sup>54</sup> ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 175. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. p. 181.

<sup>55</sup> WADA, Ricardo Morishita. *Contratos de Plano de Saúde*. Fenasaúde. Disponível em: <[https://lissuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6\\_fenasaude\\_-\\_contratos\\_de\\_](https://lissuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6_fenasaude_-_contratos_de_)>. Acesso em: 14.07.2020.

pelas partes”<sup>56</sup>, e a existência de riscos que não podem ser calculados traz prejuízos à produção e ao emprego<sup>57</sup>.

Os riscos para transações econômicas aumentam com uma segurança jurídica menor, e, conseqüentemente, os custos dos produtos e serviços também sofrem alterações. As incertezas causam reações que, inevitavelmente, afetam as relações econômicas entre os indivíduos.

São três as reações causadas pelas incertezas, e todas elas com efeitos danosos à eficiência econômica, quais sejam: deixar de realizar transações com alto nível de risco e abrir mão dos ganhos que poderiam ser gerados; realizá-las de maneira distinta, com redução parcial do ganho potencial; ou ainda compensar a baixa segurança com a utilização mais intensa dos órgãos judiciários<sup>58</sup>, ação que vai gerar um aumento de custo em atividades intermediárias.

As nações que não oferecem a segurança jurídica necessária para realização de investimentos irão, conseqüentemente, recebê-lo em menor grau, em sentido totalmente oposto ao das nações que apostam em regimes voltados à garantia de previsibilidade e estabilidade nas relações jurídicas comerciais. Essa segurança deve existir também no aspecto tecnológico, principalmente no que diz respeito à proteção da propriedade intelectual.<sup>59</sup>

A preocupação com a melhoria do ambiente de negócios no Brasil cresceu nos últimos anos. Com exemplo, podemos citar a Lei nº 13.334<sup>60</sup>, de 13 de setembro de 2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI. A Lei prevê em seu art. 2º, inciso IV, que um dos objetivos do Programa era “assegurar a estabilidade e a

---

<sup>56</sup> ARIDA, P. *A pesquisa em direito e economia: em torno da historicidade da norma*. In: ZYLBERSTAJN, D., SZTAJN, R. (orgs.). *Direito & economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. In: PINHEIRO, Armando Castelar *Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações*. Brasília: Ipea, 2005. p. 5.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. *Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações*. Brasília: Ipea, 2005. p. 5.

<sup>59</sup> PINHEIRO, Armando Castelar. *Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações*. Brasília: Ipea, 2005. p. 12.

<sup>60</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília: Poder Legislativo, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm)>. Acesso em: 14.07.2020.

segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos”. No art. 3º, inciso III, dispõe que “na implementação do PPI serão observados os seguintes princípios: III- garantia de segurança jurídica aos agentes públicos, às entidades estatais e aos particulares envolvidos”<sup>61</sup>.

O Poder Legislativo está atento a essa questão e debate soluções para melhoria da segurança jurídica. Tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição nº 39/2015, de autoria do senador Wellington Fagundes (PL-MT), que estabelece a normatização das concessões e permissões de serviços públicos por lei complementar e não por lei ordinária, como ocorre atualmente.

Na Justificação da proposta, o autor afirma que o regime de contratação das empresas permissionárias e concessionárias de serviços públicos fica, dessa forma, “normatizado por leis ordinárias, sujeito a alterações pelo rito comum do processo legislativo e, até mesmo, por medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo”.<sup>62</sup>

De acordo com o autor, o atual regramento “impõe ao regime de concessões e permissões uma fragilidade indevida, visto que as normas legais da matéria podem ser objeto de alterações sem maiores restrições”<sup>63</sup>. A proposta tem por objetivo, portanto, criar um ambiente normativo que proporcione estabilidade nas regras para os negócios e segurança jurídica em relação aos contratos firmados, o que vai, naturalmente, atrair investidores para investimentos nos grandes projetos necessários para o desenvolvimento econômico do País.

O mercado gosta de regras claras e estáveis. Com previsibilidade, é possível planejar a longo prazo, reduzir custos de transações e exposições ao risco. Um exemplo da importância de se ter respeito aos contratos com prazos longos vem do

---

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC nº .../2015*. Altera o art. 175 Constituição Federal, para determinar que as concessões e permissões de serviços públicos sejam normatizados por lei complementar. Brasília: Poder Legislativo, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401175&ts=1594026622202&disposition=inline>>. Acesso em: 14.07.2020.

<sup>63</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC nº .../2015*. Altera o art. 175 Constituição Federal, para determinar que as concessões e permissões de serviços públicos sejam normatizados por lei complementar. Brasília: Poder Legislativo, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401175&ts=1594026622202&disposition=inline>>. Acesso em: 14.07.2020.

setor de infraestrutura. Os investimentos nos projetos desse setor geralmente são muito elevados, o que demanda a formalização de contratos de longa duração para recuperação dos valores aportados.

Mudanças de regras contratuais e regulatórias, excesso de fiscalização, judicialização exacerbada e alterações legislativas frequentes estão entre as principais queixas para realização de investimentos no Brasil. Em estudo produzido pela Confederação Nacional da Indústria, intitulado “Competividade Brasil 2018-2019”<sup>64</sup>, que analisa fatores que influenciam na competitividade de 18 países para atuação no mercado global, nosso País ficou na 15ª colocação no quesito segurança jurídica.

Para a análise da CNI, foram avaliadas questões regulatórias de forte impacto no “setor privado, com base em percepções sobre a garantia do cumprimento das normas jurídicas (aspectos relacionados à execução de contratos, a direitos de propriedade, à polícia e à justiça)”<sup>65</sup>. Para elaboração do ranking, foram analisados os seguintes fatores em relação ao quesito segurança jurídica:

Execução das normas jurídica: Índice gerado a partir de percepções sobre a extensão em que os agentes têm confiança e respeitam as regras da sociedade, em particular a qualidade da aplicação de contratos, de direitos de propriedade, da política e dos tribunais, bem como a probabilidade de ocorrência de crime e violência.

Eficiência do arcabouço legal em questionar a regulação governamental: Variável gerada a partir de respostas à pergunta: Em seu país, quão fácil é para empresas privadas questionar ações e/ou regulamentações do governo por meio do sistema legal?

Execução de contratos: Distância até a fronteira (escala de 0 a 100). Média simples das pontuações em três indicadores: tempo e custo para resolver disputas comerciais nos tribunais locais; índice de qualidade dos processos judiciais (uso de boas práticas).<sup>66</sup>

O estudo<sup>67</sup> sugere algumas ações para melhoria da segurança jurídica no ambiente de negócios brasileiro. São elas: a) melhoria na previsibilidade e qualidade

---

<sup>64</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA-CNI. *Competividade Brasil 2018-2019*. Disponível em: < [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)>. Acesso em: 14.07.2020.

<sup>65</sup> Idem

<sup>66</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA-CNI. *Competividade Brasil 2018-2019*. Disponível em: < [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)>. Acesso em: 14.07.2020.

<sup>67</sup> Idem

das normas jurídicas; b) previsibilidade na aplicação dessas normas; e, por fim, c) estímulo aos mecanismos alternativos para resolução de conflitos, com objetivo de evitar a judicialização excessiva.

Em outra pesquisa, chamada de “Índice do Estado de Direito”, publicada anualmente pela *World Justice Project (WJP)*, que avalia estatísticas e legislações de 126 países, o Brasil ficou em 58º lugar e, no ranking composto apenas por países da América Latina e Caribe, ficou na 15ª posição. Foram levados em consideração oito quesitos diferentes, e Brasil obteve uma leve melhora em alguns deles.<sup>68</sup>

Um país com quadro de incerteza, instabilidade, imprevisibilidade e a falta de calculabilidade em relação às suas normas jurídicas tem a atratividade para receber investimentos comprometida, provocando sérios riscos à expansão econômica e ao aumento de produtividade e competitividade. A falta de estabilidade provocada pelas alterações sistemáticas das “regras do jogo” provoca graves danos econômicos e sociais, pois além de afastar novos agentes econômicos com potencial de investimento, penaliza os que confiaram nas normas alteradas.

Em um ambiente marcado pela insegurança jurídica, as empresas vão ter mais custos de litigância, obrigando-as a fazer provisões de recursos “para se defender da falta de clareza das normas. O aumento dos custos e a incerteza desincentivam o investimento e, conseqüentemente, reduzem o crescimento econômico”<sup>69</sup>.

Nos últimos anos as instituições brasileiras têm reagido aos problemas principais relacionados à falta de previsibilidade nas relações econômicas e sociais causadas pela insegurança jurídica.

O Poder Judiciário vem priorizando a utilização de mecanismos para uniformização jurisprudencial, o Poder Legislativo teve atuação determinante na

---

<sup>68</sup> VIRTU NEWS. *A insegurança jurídica é inimiga do crescimento econômico*. Disponível em: < <https://virtunews.com.br/a-inseguranca-juridica-e-inimiga-do-crescimento-economico/>. Acesso em: 14.07.2020.

<sup>69</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA-CNI. *Competividade Brasil 2018-2019*. Disponível em: < [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)>. Acesso em: 14.07.2020.

elaboração de novas normas que objetivam justamente melhorar a sensação de segurança jurídica e o Poder Executivo realizou importantes análises que possibilitaram a revogação de milhares de Decretos obsoletos em no ano de 2019. Além disso, o Poder Executivo apresentou o Projeto de Lei nº 5.063, de 2020, para revogar 1.220 atos normativos que perderam a eficácia<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 5063/2020*. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 14, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de leis e dispositivos. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264879>> Acesso em: 14.12.2020.

## **2. LEI Nº 13.655, DE 25 DE ABRIL 2018: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA SEGURANÇA JURÍDICA**

No presente capítulo, será apresentada uma breve retrospectiva relativa ao contexto de discussão e sanção da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Em seguida, serão apresentados os dispositivos acrescentados à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

### **2.1 A tramitação do Projeto de Lei no Congresso Nacional: o embate jurídico-doutrinário.**

Os órgãos de controle<sup>71</sup> no Brasil tiveram uma perceptível evolução qualitativa ao longo dos últimos anos. Investimentos em qualificação, valorização e contratação de pessoal especializado, utilização de novas tecnologias e o constante aperfeiçoamento de suas práticas para execução de suas atividades tornaram órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU) em verdadeiras ilhas de excelência dentro da administração pública brasileira.

Entretanto, junto com aprimoramento dessas instituições, foi possível notar um aumento exponencial no número de fiscalizações e punições desproporcionais a agentes públicos, muitas vezes por questões interpretativas ou erros materiais. Iniciou-se o debate sobre a chamada “Administração Pública do Medo”<sup>72</sup>, que pode ser caracterizada pelo receio permanente dos gestores públicos em exercer suas funções precípuas, dada a pluralidade de hipóteses para responsabilizações por um mesmo ato/fato jurídico, além do grande número de órgãos de controle que nem sempre adotam entendimentos harmônicos entre si.

---

<sup>71</sup> Para os fins deste trabalho os órgãos de controle serão tratados de maneira ampla, englobando controle exercido pelo Poder Judiciário, Tribunais de Contas, Ministério Público, Controladorias internas e Poder Legislativo.

<sup>72</sup> MOTTA, Fabrício. *LINDB no direito público: Lei 13.655/2018*, [livro eletrônico] / Fabrício Motta, Irene Patrícia, Nohara. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 16

Dentre os efeitos causados por esse “medo” dos administradores públicos, podemos citar a “crise de ineficiência pelo controle”<sup>73</sup>, segundo a qual, os gestores atuam para se proteger em vez buscar melhores soluções para os problemas administrativos. Essa “crise de ineficiência” tem impactos em todas as esferas governamentais, mas atinge, sobremaneira, os pequenos municípios, muitas vezes desprovidos de equipes com qualificação semelhante às dos órgãos de controle.

O medo de ser responsabilizado e a rigidez das algumas normas administrativas frearam, por muitas vezes, o exercício da criatividade pelos administradores públicos. Eles permaneciam em uma espécie de “zona de conforto” que, ao final, se mostra prejudicial para a coletividade<sup>74</sup>.

Em algumas vezes, as sobreposições de controle motivaram uma espécie de substituição da figura do gestor público pela figura do controlador.<sup>75</sup> O excesso de controle proporciona, também, uma espécie de instabilidade das decisões administrativas, fazendo com que os administrados aguardem a manifestação dos órgãos controladores para “confirmar” as decisões dos gestores.<sup>76</sup>

Além dos prejuízos à segurança jurídica, à confiança dos administrados e às políticas públicas de longo prazo, essa situação promove um verdadeiro “apagão das canetas”.<sup>77</sup> Nas palavras de Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas: “ninguém decide mais nada, com receio de ser responsabilizado, pessoalmente.”<sup>78</sup>

Os frequentes escândalos de corrupção na administração pública ajudaram a espalhar pelo Brasil, nas palavras de Carlos Ari Sundfeld, uma verdadeira “obsessão

---

<sup>73</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle/>. Acesso em: 01.05.2021.

<sup>74</sup> GUIMARÃES, Fernando Vernalha. *O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle*. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-cri-se-da-ineficiencia-pelo-controle/>. Acesso em: 01.05. 2021.

<sup>75</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 12.

<sup>76</sup> *Ibidem* p. 14.

<sup>77</sup> *Ibidem*. p. 14.

<sup>78</sup> *Ibidem*. p. 14.

em punir gestores públicos”<sup>79</sup>. De acordo com o autor, a corrupção exige sim um combate severo, mas grande parte das punições são originadas por falhas operacionais ou divergências de opiniões.

O Direito não é uma ciência exata, e não se devem igualar divergências interpretativas sobre fatos e leis com crimes contra a administração.<sup>80</sup> Só não falha quem não age, sendo um erro punir gestores sem demonstração de prejuízos ou má-fé.

É difícil mensurar os prejuízos causados pelo fenômeno da “Administração Pública do Medo”, mas certamente é possível afirmar que essa alegada cultura punitivista afasta pessoas qualificadas que não querem arriscar suas reputações em um sistema inclinado para a punição dos gestores, mesmo quando o fato em análise tiver sido originado por falhas operacionais ou divergências interpretativas entre executores e controladores. Acrescenta-se a isso algumas ações espetaculosas promovidas por órgãos de controle, acompanhadas, muitas vezes, de medidas cautelares de indisponibilidade de bens e afastamento do cargo, capazes de destruir a boa imagem de qualquer pessoa.

Em um momento de crise fiscal pela qual passam todos os entes federativos, inibir o exercício da criatividade dos gestores não parece ser uma boa solução. De acordo com o Ministro do TCU, Bruno Dantas, há um sério risco de “infantilização da gestão pública” derivada da hipertrofia dos órgãos do controle<sup>81</sup>.

Essa “infantilização” a que se refere o ministro atinge diversos gestores públicos que “têm evitado tomar decisões inovadoras por receio de terem atos questionados. Ou pior: deixam de decidir à espera de aval prévio do TCU.”<sup>82</sup> Os

---

<sup>79</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Chega de axé no direito administrativo*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld-quega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em : 08.05.2021.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> DANTAS, Bruno. *O risco de infantilizar a gestão pública*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>82</sup> DANTAS, Bruno. *O risco de infantilizar a gestão pública*. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniaao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 12.05. 2021.

controladores devem, portanto, resistir ao impulso da “generalização indevida”, que prejudica a tomada de decisões inovadoras e emergenciais.

Nesse contexto de insegurança jurídica vivida pelos gestores públicos, integrantes do Congresso Nacional começaram discussões com o objetivo de amenizar os embaraços causados pela ausência de norma específica para disciplinar a questão. O Senador Antônio Anastasia apresentou o Projeto de Lei nº 349, de 2015, baseado em texto sugerido pela Sociedade Brasileira de Direito Público em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, elaborado professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto.<sup>83</sup>

A proposição tinha por objetivo alterar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei no 4.657, de 1942), “para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público”<sup>84</sup>. A proposta legislativa visava a melhoria da “qualidade da atividade decisória pública no Brasil, exercida nos vários níveis da Federação (federal, estadual, distrital e municipal) e nos diferentes Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e órgãos autônomos de controle (Tribunais de Contas e Ministérios Públicos).”<sup>85</sup>

Na justificação da proposição legislativa, o autor externou a preocupação com a segurança jurídica para interpretação e aplicação de uma extensa legislação administrativa reguladora da atuação dos organismos estatais.<sup>86</sup> Informou, ainda, que “o aumento de regras sobre processos e controle da administração têm provocado aumento da incerteza e da imprevisibilidade e esse efeito deletério pode colocar em risco os ganhos de estabilidade institucional.”<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas*: Desafios de uma Sociedade Democrática. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

<sup>84</sup> *Ibidem*.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

<sup>86</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *PLS 349/2015*. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 10.05.2021.

<sup>87</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *PLS 349/2015*. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação

O autor prossegue afirmando que a proposta foi inspirada:

(...) “ na percepção de que os desafios da ação do Poder Público demandam que a atividade de regulamentação e aplicação das leis seja submetida a novas balizas interpretativas, processuais e de controle, a serem seguidas pela administração pública federal, estadual e municipal. A ideia é incluir na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei 4.657/1942) disposições para elevar os níveis de segurança jurídica e de eficiência na criação e aplicação do direito público. Conforme esclareceram os referidos professores, o projeto em apreço propõe medidas para neutralizar importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública. São eles: - O alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas; - A relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma; - A tendência à superficialidade na formação do juízo sobre complexas questões jurídico-públicas; - A dificuldade de o Poder Público obter cumprimento voluntário e rápido de obrigação por terceiros, contribuindo para a inefetividade das políticas públicas; - A instabilidade dos atos jurídicos públicos, pelo risco potencial de invalidação posterior, nas várias instâncias de controle. - Os efeitos negativos indiretos da exigência de que as decisões e controles venham de processos (que demoram, custam e podem postergar cumprimento de obrigações); - O modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e editadas normas pela Administração Pública. (...)”<sup>88</sup>

As diretrizes propostas no projeto de lei são expostas na justificativa, são elas:

(...)Consagram alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas (arts. 20 e 21); - Conferem aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas (art. 22); - Estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares (art. 23); - Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas (art. 24); - Impedem a invalidação de atos em geral por mudança de orientação (art. 25); - Disciplinam os efeitos da invalidação de atos em geral, para torná-los mais justos (art. 26); - Impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões (art. 27); - Impõem a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos (art. 28); e: - Determinam a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos (art. 29).<sup>89</sup>

---

e aplicação do direito público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 10.05.2021.

<sup>88</sup> *Ibidem*.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

O Senado Federal funcionou como Casa iniciadora durante a apreciação do PLS nº 349, de 2015. A relatoria da proposição ficou a cargo da Senadora Simone Tebet. Durante a tramitação da matéria, houve a realização de audiência pública com integrantes da sociedade civil.

A falta de segurança jurídica observada em diversas decisões do poder público foi o tema central dos debates<sup>90</sup>. Durante os debates, o autor do projeto de lei enfatizou que a “razoabilidade e a motivação das decisões administrativas e judiciais”<sup>91</sup> eram os princípios motivadores da proposta.

Alguns exemplos sobre os prejuízos econômicos ocasionados pelo desrespeito aos princípios basilares da segurança jurídica ao Estado foram tratados<sup>92</sup>. O fenômeno da supracitada “Administração Pública do medo” também foi tema de registro.

A proposta, apesar de sua grande relevância, curiosamente, tramitou em caráter conclusivo, sem apreciação pelo Plenário do Senado Federal<sup>93</sup>. No dia 18 de

---

<sup>90</sup> AGÊNCIA SENADO. *Segurança jurídica nas decisões do poder público é tema de audiência na CCJ*. 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/18/seguranca-juridica-nas-decisoes-do-poder-publico-e-tema-de-audiencia-na-ccj/>. Acesso em: 15.05.2021.

<sup>91</sup> *Idem*.

<sup>92</sup> Trecho importante da matéria jornalística disponível no site da Agência Senado: “Um exemplo, de acordo com Antonio Anastasia, são as mudanças feitas no marco regulatório do setor elétrico pelo Poder Executivo federal em setembro de 2012. O senador afirma que a mudança ocorreu de forma unilateral, sem discutir as alterações com os setores envolvidos.- E o resultado aí está. As contas de luz subiram. Nós temos hoje uma carestia muito grande em decorrência exatamente dessa falta de previsibilidade. Houve fuga de investidores, quebra de contratos e, o mais importante, a quebra de confiança no governo, que levou à crise em que nos encontramos. É um exemplo simples, mas muito importante para mostrar que não podemos viver num país em que não haja confiança e previsibilidade — disse o senador em recente entrevista ao programa Conexão Senado, da Rádio Senado. Outro exemplo de insegurança dado pelo autor diz respeito à atuação do gestor público que, submetido a um órgão de controle, fica indeciso em relação à decisão que deve tomar, porque não sabe que interpretação será dada ao ato:— E, temeroso dessa sua decisão, o que ele faz? Não faz nada. Ele que é correto, tem medo, não faz nada. E na ausência de decisão, na sua omissão, nós temos falhas da administração pública. Muitas vezes, o que ocorre é que posteriormente àquele ato realizado, o gestor é cobrado de uma decisão que é dada de boa fé e de acordo com a interpretação daquela época - explica o senador. Antonio Anastasia garante que nada disso é novo, pois são regras básicas para o funcionamento de uma ordem jurídica democrática adotadas em países desenvolvidos há muito anos.”

<sup>93</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *PLS 349/2015*. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 10.05.2021.

abril de 2017, o a redação final do projeto aprovado foi encaminhada para a Câmara dos Deputados.

Em abril de 2018, após apreciação e aprovação da matéria pela Casa Revisora, também em caráter conclusivo (sem apreciação do Plenário) e sem alterações no texto, foi encaminhada para sanção ao Presidente da República. Após a deliberação do projeto pelo Congresso Nacional, quanto ao seu teor, algumas instituições encaminharam manifestações contrárias ao Poder Executivo, sugerindo o veto a diversos trechos aprovados pelos congressistas.

O Ministério Público Federal -MPF encaminhou ofício<sup>94</sup> à Presidente em exercício à época, Ministra Carmem Lúcia, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, manifestando preocupação “acerca dos efeitos sobre a coibição da improbidade administrativa” presentes na matéria encaminhada para sanção presidencial. Segundo o *Parquet*:

A alteração à lei de improbidade administrativa está sendo feita por mudança na Lei de Introdução ao Código Civil por este Projeto de Lei, de modo a negar efetiva aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), que é o principal instrumento jurídico de defesa dos princípios constitucionais contidos no artigo 37 da Constituição. Sob a nova lei, caso venha a ser sancionada, dificilmente haverá prevenção, repressão e ressarcimento de danos ao erário por atos de improbidade administrativa.

Na nota técnica que acompanhou o ofício, o MPF reclamou de não ter sido convidado para participar da audiência pública que discutiu a proposição, sugeriu o veto integral à proposta e uma nova discussão, desta vez mais abrangente, dos assuntos inseridos no texto aprovado pelas duas Casas Legislativas. Entre os principais pontos alegados para sugestão dos vetos seria na existência de um certo “risco de se converter os órgãos de controle e órgãos judiciais em órgãos de consultoria jurídica da própria Administração”.

A recepção à proposta também não foi das melhores entre as entidades representativas dos membros dos Tribunais de Contas. O Conselho Nacional dos

---

<sup>94</sup> BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ofício nº 330/2018 – SUBGDP/SGJ/GAB/PGR*. 2018. Disponível em: [https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/04/oficio\\_notatecnica\\_13-04-18\\_pgr-00192069\\_2018-1-1.pdf](https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/04/oficio_notatecnica_13-04-18_pgr-00192069_2018-1-1.pdf). Acesso em: 09.05. 2021.

Procuradores-Gerais de Contas – CNPGC e a Associação Nacional do Ministério Público de Contas – AMPCON divulgaram nota técnica conjunta<sup>95</sup> na qual demonstraram preocupação com alterações legislativas aprovadas pelo Congresso Nacional, alertando que poderia ser “fonte de insegurança jurídica” e que poderia premiar a ineficiência dos gestores públicos.

A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon – e a Associação Nacional dos Ministros e Conselheiros-Substitutos dos Tribunais de Contas – Audicon, divulgaram nota técnica com duras críticas à proposição aprovada pelos legisladores, na qual concluíram sobre a necessidade de veto integral ao texto<sup>96</sup>. Conforme o entendimento divulgado, a proposição aprovada iria “fragilizar o direito, sobrecarregando o judiciário e os tribunais de contas com ponderações de mérito acerca da atuação dos agentes públicos”.<sup>97</sup>

A Associação Nacional dos Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas do Brasil – Antc e a Associação da Auditoria de Controle Externo do Tribunal de Contas da União - Aud-Tcu divulgaram uma “Carta Aberta ao Presidente da República”<sup>98</sup> com argumentos contrários à sanção do PLS 349/2015. De acordo com a manifestação dos auditores, a proposta apresentaria “conteúdo tendente a turbar o regular exercício de instituições republicanas cujos históricos de atuação têm revelado

---

<sup>95</sup> CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE CONTAS (CNPGC). *Nota Técnica Conjunta CNPGC-AMPCON Nº 01/2018*. Disponível em : <https://cnpgc.org.br/?p=2663>. Acesso em: 17.05. 2021.

<sup>96</sup> CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE CONTAS (CNPGC). *Nota Técnica Conjunta CNPGC-AMPCON Nº 01/2018*. Disponível em : <https://cnpgc.org.br/?p=2663>. Acesso em: 17.05. 2021.

<sup>97</sup> Entre os argumentos utilizados para embasar as críticas, destacamos o seguinte trecho: “Se sancionada, a Lei importará gravosas consequências para o ordenamento jurídico, transferindo para o julgador a responsabilidade de antever as consequências advindas da omissão, imprudência, imperícia, negligência ou má-gestão do administrador público e atribuindo a tal julgador papel de natureza incompatível com a magistratura. Se julga, não pode ele também administrar. Esta é lição imemorial que se vê vulnerada. Diante do risco de decidir com base nas novas disposições legais, de outra, haverá quem hesite em fazê-lo, e assim procedendo, precipite onda de demérito calamitoso e contrário à necessária eficiência do setor público e à accountability. As disposições que ora se analisa, longe de promoverem um círculo virtuoso na administração pública que parecem animar a proposição, acarretaram retrocesso no Estado Democrático de Direito brasileiro, premiando o casuísmo, a ineficiência e a impunidade.”

<sup>98</sup> ANTC E AUD-TCU-CARTA ABERTA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Disponível em : [http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/NOTA-PÚBLICA-CONJUNTA-PL-7\\_448-2017.pdf](http://www.mpc.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/NOTA-PÚBLICA-CONJUNTA-PL-7_448-2017.pdf). Acesso em 17.05.2021.

indiscutível compromisso com a proteção dos valores visados pelo legislador constituinte originário”.

As entidades representativas dos interesses de membros do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Auditores-Fiscais do Trabalho também se manifestaram contrariamente à sanção do texto pelo Presidente da República. Em ofício encaminhado ao então Ministro da Justiça, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), além do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT).<sup>99</sup>

Entre as críticas apresentadas pelas entidades, destacam-se àquelas relativas à necessidade de consideração das consequências práticas das decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial e sobre o dever de consideração das dificuldades reais e obstáculos enfrentados pelo gestor público em suas atividades gerenciais. Na opinião dos signatários das entidades representativas citadas, tais dispositivos seriam amplamente genéricos, com potencial de criar situações de impunidade.

Por fim, o posicionamento mais enfático contra a sanção do texto veio do Tribunal de Contas da União (TCU). O órgão promoveu um debate público<sup>100</sup> sobre a proposição aprovada pelos parlamentares e que aguardava sanção presidencial.

Entretanto, ainda em 2017, durante a apreciação da matéria pela Câmara dos Deputados, a Consultoria Jurídica do TCU elaborou e deu publicidade a um parecer<sup>101</sup>

---

<sup>99</sup>OFÍCIO ANAMATRA Nº 217/2018. Disponível em: [https://www.sinaif.org.br/docs/Of%C3%ADcio\\_ANAMATRA\\_n217\\_sugest%C3%A3o\\_de\\_veto\\_ao\\_PL%20744\\_8\\_2017\\_MJ%20\(1\).pdf](https://www.sinaif.org.br/docs/Of%C3%ADcio_ANAMATRA_n217_sugest%C3%A3o_de_veto_ao_PL%20744_8_2017_MJ%20(1).pdf). Acesso em: 17.05.2021.

<sup>100</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SECOM TCU. *Diálogo público do TCU debate projeto de lei que pode fragilizar o controle*. 2018. Disponível em: “<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/dialogo-publico-do-tcu-debate-projeto-de-lei-que-pode-fragilizar-o-controle.htm>” Acesso em: 10.05.2021.

<sup>101</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gabinete do Presidente. *Análise Preliminar do PL 7448/2017*. Disponível em :< <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 17.05.2021.

conteúdo uma análise preliminar do então Projeto de Lei nº 7.448, de 2017. O texto teceu críticas a praticamente todos os dispositivos contidos na proposição legislativa, alegando a existência diversos vícios de constitucionalidade, afirmando, inclusive, que “pela proposta, o agente público pode ser negligente, imprudente e imperito que nada lhe acontecerá, pois estará isento de responsabilidade”. Assim, o parecer reprovou a redação do dispositivo que determinava a responsabilização do agente público pessoalmente apenas por “suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”

O grupo de juristas que participou da elaboração da proposta divulgou Parecer-Resposta aos comentários tecidos pela Consultoria Jurídica do TCU ao PL nº 7.448/2017/102. Todos os argumentos presentes na análise preliminar da Corte de Contas foram rebatidos.

Posteriormente, a Consultoria Jurídica do TCU elaborou outro parecer reafirmando as alegações contidas na “análise preliminar” e contestando a posição dos juristas apresentada no Parecer-Resposta. Mais uma vez as críticas mais incisivas foram relacionadas ao dispositivo do projeto de lei que trata sobre a responsabilização pessoal do agente público apenas quando houver o erro grosseiro ou dolo, afirmando que o dispositivo poderá ser desvirtuado e utilizado por “mal-intencionados e até por alguns bem-intencionados, mas de perfil acomodado, para simplesmente permanecerem em suas zonas de conforto ou, o que é mais preocupante, adotarem uma conduta, por longos anos, negligente, imprudente ou imperita.”<sup>103</sup>

Todavia, a Lei nº 13.655<sup>104</sup> foi sancionada no dia 25 de abril de 2018, embora alguns dispositivos tenham sido vetados. O Presidente da República atendeu as

---

102 RESPOSTA AOS COMENTÁRIOS TECIDOS PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU AO PL N° 7.448/2017. Disponível em : <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Parecer-apoio-ao-PL-7.448-17.pdf>. Acesso em: 17.05.2021.

103 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC-012.028/2018-5. Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Disponível em: <https://vdocuments.com.br/processo-tcuconjur-tc-0120282018-5-processo-decisorio-judicial-mas-que.html>. Acesso em: 10.05.2021.

104 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05.2021.

entidades que manifestaram contrariedade ao texto aprovado pelo Congresso Nacional apenas em parte.

Entre os dispositivos vetados, destacam-se os seguintes:

- a) Veto ao mecanismo da “ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa”, sob justificativa de que poderia acarretar uma excessiva demanda judicial;
- b) Veto à possibilidade de não se considerar com erro grosseiro, para fins de responsabilização, “a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável”, inclusive se não vier a ser aceita pelos órgãos judicantes e de controle. É importante ressaltar que este dispositivo foi alvo de muitas críticas por parte do TCU;
- c) Veto à “dispositivos criam direito subjetivo para o agente público obter apoio e defesa pela entidade, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências”<sup>105</sup>, incluindo despesas relacionadas. Da forma como estava, poderia acarretar mais uma fonte de despesas para os órgãos públicos.

Foram vetados trechos polêmicos da nova Lei. Porém, o espírito da norma foi mantido, gerando uma enorme mudança de hábitos no âmbito do direito, principalmente na fundamentação das decisões das Cortes de Contas. Destaca-se também o fato de uma lei aprovada pelo parlamento ter sido alvo de tantas manifestações contrárias à sua sanção quanto a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

## **2.2. Alterações promovidas pela Lei da Segurança Jurídica e seus reflexos na aplicação do Direito.**

No dia 25 de abril de 2018 a Lei nº 13.655 foi sancionada, com vetos, após numerosas críticas do TCU e do MPF, além de manifestações públicas de reprovação emitidas por entidades representativas de magistrados, membros do Ministério Público e integrantes dos Tribunais de Contas. A nova legislação foi denominada pelos operadores do direito de “Lei da Segurança Jurídica para a Inovação Pública”<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05.2021.

<sup>106</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 21.

Neste trabalho utilizar-se-á a denominação que aparece com mais frequência no meio acadêmico, qual seja, “Lei da Segurança Jurídica”.

Inicialmente, nota-se que as mudanças foram promovidas com a inclusão de dispositivos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. A referida norma foi editada na década de quarenta como “Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”.

A Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010, alterou a ementa da norma, “ampliando o seu campo de aplicação” para outros ramos do direito.<sup>107</sup> A nova ementa deu outra denominação à norma, que passou ser nomeada como “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”.

A alteração da ementa da “Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro”, cujo anteprojeto fora elaborado por Clóvis Beviláqua<sup>108</sup>, foi proposta em 2005 pelo Deputado Celso Russomano<sup>109</sup>. Na justificativa da proposição, o parlamentar argumentou a aplicação das normas do Decreto-Lei era mais ampla do que o mencionado na sua ementa.

Para Cristiano Chaves de Farias, Felipe Braga Netto e Nelson Rosenvald, o congressista estava com a razão:

A outrora designada Lei de Introdução ao Código Civil – LICC (agora, com nova – e melhor terminologia –, intitulada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB) é o Decreto-lei n. 4.657/42, composto por 19 artigos, versando sobre normas e princípios que ultrapassam a temática do direito civil, sendo, efetivamente, aplicáveis a todos os ramos da ciência

---

<sup>107</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010*. Altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2). Acesso em: 12.05.2021.

<sup>108</sup> PAIVA, Maria Arair Pinto. *CLÓVIS BEVILÁQUA E A LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL – REFLEXÕES SOBRE ASPECTOS INTERNACIONAIS*. Rio de Janeiro, v. 178, n. 473, pp. 189-204, jan./mar, 2017. – Para Clóvis Beviláqua A Lei de Introdução do Código Civil não é uma parte componente do mesmo; é, por assim dizer, uma lei anexa, que se publica, juntamente com o Código, para facilitar a sua aplicação. Os seus dispositivos compreendem matéria de direito publico, de hermenêutica e de direito internacional privado”

<sup>109</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 6.303, de 2005*. Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=308385>. Acesso em: 10.05.2021.

jurídica. Ao contrário do que parecia sugerir a sua antiga nomenclatura (Lei de Introdução ao Código Civil), em verdade, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro não dispõe sobre matéria de direito civil, tratando de aspectos gerais relativos à aplicabilidade das normas jurídicas como um todo. Alcança, pois, toda e qualquer norma jurídica, seja de direito privado ou de direito público.<sup>110</sup>

A importância de as novas disposições estarem inseridas dentro da LINDB é grande, justamente pela função que esta exerce como norma de sobredireito, “ou seja, de uma norma jurídica que visa a regulamentar outras normas (leis sobre leis ou *lex legum*)”.<sup>111</sup> A LINDB contém disposições gerais sobre a vigência da lei no tempo e espaço, revogações de leis, aplicação da lei no tempo e no espaço, obrigatoriedade, integração e interpretação das normas e, adicionadas mais recentemente, sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

Dar-se-á, então, início à análise das inovações advindas com a entrada da Lei da Segurança Jurídica no ordenamento brasileiro. A nova legislação acrescentou dez artigos à LINDB (art. 20 ao art. 30) e houve veto integral ao artigo 25. Vejamos:

a) Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.  
Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.<sup>112</sup>

<sup>110</sup> Manual de Direito Civil – Volume Único. Salvador: JusPodivm, 2017, p. 153. *Apud* FONSECA E SILVA, Augusto Vinícius. Princípios Pamprocessuais ou Metaprocessuais - Normas fundamentais do CPC – princípios de todo processo. São Paulo: Editora JuvPodivm, 2019 . p. 11.

<sup>111</sup> TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil – Volume Único*. 7 ed. São Paulo: Método, 2017. pp. 1-2. Sobre o tema: “ (...)A antiga Lei de Introdução ao Código Civil é o Decreto-lei 4657, de 1942, conhecida anteriormente nos meios jurídicos pelas iniciais LICC. Trata-se de uma norma de sobredireito, ou seja, de uma norma jurídica que visa a regulamentar outras normas (leis sobre leis ou *lex legum*). O seu estudo sempre foi comum na disciplina de Direito Civil ou de Introdução ao Direito Privado, pela sua posição topográfica preliminar frente ao Código Civil de 1916. A tradição inicial foi mantida com o Código Civil de 2002, podendo a citada norma ser encontrada, de forma inaugural, nos comentários à atual codificação privada. (...) Porém, apesar desse seu posicionamento metodológico, a verdade é que a antiga LICC não constituía uma norma exclusiva de Direito Privado. Por isso, e por bem, a recente Lei 12.376, de 30 de Dezembro de 2010, alterou o seu nome de Lei de Introdução ao Código Civil para Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Isso porque, atualmente, a norma mais se aplica aos outros ramos do Direito do que ao próprio Direito Civil. Em outras palavras, o seu conteúdo interessa mais à Teoria Geral do Direito do que ao Direito Civil propriamente dito.” *Apud* FONSECA E SILVA, Augusto Vinícius. Princípios Pamprocessuais ou Metaprocessuais - Normas fundamentais do CPC – princípios de todo processo. São Paulo: Editora JuvPodivm, 2019 . p. 11.

<sup>112</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

A utilização indiscriminada de abstrações para fundamentação das decisões é descrita por Carlos Ari Sunfeld com uma ‘arma de espertos e preguiçosos’.<sup>113</sup> Segundo o autor, ao fundamentarem suas decisões essencialmente em princípios jurídicos abstratos, os agentes públicos com poder decisório podem deixar de enfrentar situações fáticas determinantes.

Nota-se que o legislador, ao citar expressamente as esferas administrativa, controladora e judicial, buscou não deixar dúvidas sobre sua aplicação por qualquer agente público integrante do aparelho Estatal com poder decisório. A norma é de aplicação obrigatória para todas as esferas, inclusive para a judicial.

Marçal Justen Filho defende que as alterações promovidas pela LINDB se destinam a inibir determinadas práticas causadoras de insegurança jurídica.<sup>114</sup> Para o autor, a inserção do art. 20 na LINDB busca promover a redução do “subjetivismo e superficialidade nas decisões”, obrigando ao operador do direito o dever de promover uma análise do caso concreto, com ponderação das opções existentes para resolução do problema de maneira equilibrada.

Flávio Henrique Unes Pereira considera que “decisão correta não quer dizer outra coisa senão aquela que considerou as particularidades do caso concreto mediante a descrição completa dos elementos fáticos relevantes.”<sup>115</sup> Acrescenta, ainda, que por melhor e mais abrangente que seja a norma, é impossível antecipar todas as situações que possam surgir e que ensejarão a sua aplicação. Daí a

---

<sup>113</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *Chega de axé no direito administrativo*. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em : 08.05.2021. In: MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 21.

<sup>114</sup> JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 13-41, 23 nov. 2018.

<sup>115</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: Desafios de uma Sociedade Democrática*. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. p. 17. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

importância fundamental de se examinar o caso concreto e considerar as consequências práticas de eventual decisão.

Carlos Eduardo Elias de Oliveira considera que o artigo 20 consagrou o “princípio da motivação concreta”.<sup>116</sup> Com o advento da norma, exigiu-se das autoridades com poder decisório que o “enfrentamento dos desdobramentos reais ocorra não apenas para definir se um ato é inválido ou não, mas também para explicitar quais serão as consequências concretas da invalidação do ato administrativo.”<sup>117</sup>

O parágrafo único do dispositivo é ainda mais enfático ao exigir uma avaliação da real necessidade das decisões proferidas e determinar uma reflexão sobre eventuais medidas alternativas disponíveis.<sup>118</sup> Pode-se citar como exemplo o caso das decisões judiciais para fornecimentos de medicamentos de alto custo. Alguns julgadores, sob fundamento do princípio da dignidade humana, determinam ao Estado a aquisição de medicamentos não existentes na rede pública e com preços estratosféricos, não suportados pelos cofres públicos.<sup>119</sup>

Ressalta-se que a norma não está a proibir a decisão com base em valores jurídicos abstratos, ela apenas exige que sejam consideradas as consequências práticas da decisão como forma de se evitar a ocorrência de danos irreparáveis aos valores utilizados como fundamento decisório.<sup>120</sup> Busca-se evitar que a decisão proferida seja baseada unicamente valores abstratos, ou seja, não lastreadas em

---

<sup>116</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Hermenêutica nos vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais*: repercussões da LINDB após a Lei nº 13.655/2018. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Texto para Discussão n. 250). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10.05.2021.

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> *Ibidem*. p. 18.

<sup>119</sup> A judicialização da saúde vem sendo debatida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) na busca de reduzir seus impactos sobre o orçamento destinado à saúde da coletividade. De acordo com o CNJ, entre 2006 e 2017 o número de ações judiciais sobre o tema aumentou 130%. Mais informações podem ser acessadas no site : <https://www.cnj.jus.br/solucoes-consensuais-podem-conter-judicializacao-da-saude/>. Acesso em 10.05.2021.

<sup>120</sup> JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 13-41, 23 nov. 2018. p. 23.

normas concretas sirva com o uma cláusula que transcenda todas as outras normas.<sup>121</sup>

Para Fabrício Mota, o art. 20 “buscou reforçar o consequencialismo e a previsibilidade da decisão”.<sup>122</sup> Nesse sentido, Carlos Frederico Bastos Pereira ensina que o consequencialismo “leva em conta as consequências positivas ou negativas que uma determinada decisão judicial poderia gerar como razão para apoiar ou rejeitar tal decisão”. O autor afirma, ainda, que a inserção do art. 20 na LINDB alçou o “consequencialismo a um nível normativo, não mais relegando-o ao plano meramente teórico.”<sup>123</sup>

De fato, a introdução de dispositivo que consagra ideais consequencialistas em norma de sobredireito pode ser considerada um marco para o direito brasileiro. Frisa-se que se trata apenas de legislação aplicável a todos os ramos do direito. A adaptação dos julgadores a essa nova forma de decidir não será rápida, mas terá consequências relevantes no mundo jurídico.

b) Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas  
Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.<sup>124</sup>

O art. 21, por sua vez, determina a indicação expressa das consequências jurídicas e administrativas a toda decisão que decretar invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, e não apenas nas que forem tomadas com

---

121 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 32.

122 MOTTA, Fabrício. *LINDB no direito público: Lei 13.655/2018*, [livro eletrônico] / Fabrício Motta, Irene Patrícia, Nohara. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 4.

123 Fundamentação das decisões judiciais, consequências práticas e o art. 20 da LINDB, *Revista dos Tribunais* | vol. 1009/2019 | p. 99 - 120 | nov / 2019 |

124 BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

base em valores abstratos, diferentemente do que ocorre com o art. 20.<sup>125</sup> O alcance da norma também é menor. Enquanto o art. 20 deve ser aplicado para qualquer decisão, o art. 21 fica restrito à decisão que decretar invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa.

A maneira como se dará a indicação dessas consequências jurídicas e administrativa ainda é motivo de dúvidas entre os agentes públicos. Para Jose Vicente dos Santos Mendonça<sup>126</sup>, consequência é decorrência da decisão tomada, podendo ser lógica, jurídica ou fática. Não é uma mero palpite do julgador.

O autor acrescenta que não se espera do agente público que anteveja absolutamente todas as consequências de suas decisões, até porque seria impossível, mas que, dentro de uma certa plausibilidade, possa sintetizar os efeitos decisórios. Cita como exemplo eventual decisão administrativa que invalide ato sobre administração prisional implicando na liberação imediata de centenas de detentos. Nesse caso, as consequências administrativas e factuais inviabilizariam o fechamento da unidade prisional sem uma espécie de período para transferência dos detentos, verificação da disponibilidade de vagas em outras unidades, equipes para realização da transferência, entre outros inúmeros efeitos que a decisão traria para “mundo real”.

A exemplificação ajuda em uma melhor compreensão da norma. Cogite-se outro exemplo: situação de irregularidade contratual grave observada em contrato de empresa que presta serviços de fornecimento de merenda escolar para alunos carentes de uma escola pública. Uma anulação do contrato, de forma abrupta, sem ser acompanhada de outro processo licitatório ou de contratação emergencial prévia, poderia comprometer o fornecimento de alimentação escolar, prejudicando as atividades educacionais. Nesse caso os efeitos no “mundo real” seriam danosos a ponto de modular os termos da decisão.

---

<sup>125</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 43.

<sup>126</sup> MENDONÇA, J. V. S. DE. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 43-61, 23 nov. 2018.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, a disposição contida no parágrafo único do art. 21 insere uma espécie de repartição de responsabilidades em relação aos desdobramentos de uma decisão que invalidar ato, contrato, processo ou norma.<sup>127</sup> Ora, uma decisão invalidadora é extremamente relevante no mundo jurídico, pois tem reflexos que muitas vezes podem ser até mais gravosos do que a ausência de decisão. Antes, o agente público decidia e o administrador cumpria a decisão e administrava seus efeitos. Agora, o controlador (responsável pelo ato decisório) terá de indicar a forma para regularização do ato, contrato, ajuste, processo ou norma, de forma que não gere efeitos gravosos demais aos administrados. Os autores denominam essa nova obrigação do controlador como “dever de compartilhamento de responsabilidade pelas consequências”.

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

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

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

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.<sup>128</sup>

Por sua vez, o artigo 22, de acordo com Alexandre Santos de Aragão, insere no direito público o conceito de equidade, “pelo qual na aplicação das normas não se deve ter em conta apenas a frieza de suas previsões abstratas, mas adequá-las às peculiaridades de cada caso concreto para que a sua incidência sobre eles se customize, sendo justa.”<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. pp. 55-56.

<sup>128</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>129</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: Desafios de uma Sociedade Democrática*. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na

Nesse sentido, segundo Carlos Eduardo Elias de Oliveira, o dispositivo estabelece uma espécie de “parâmetro da contextualização para guiar a responsabilização do agente público”<sup>130</sup>, no qual a autoridade competente deverá, ao apurar a responsabilidade de qualquer gestor público, avaliar os obstáculos e as dificuldades reais do cargo, para fins de atenuação ou até afastamento total de responsabilidade por determinado ato.

Eduardo Jordão defende que, apesar de estar frequentemente associada ao conceito de segurança jurídica, a Lei nº 13.655 tem como objetivo adicional o aprimoramento das práticas de gestão pública<sup>131</sup>. Para o autor, o artigo 22 consagra o “primado da realidade” na apreciação das responsabilidades do gestor público.

Acrescenta, ainda, que o objetivo da norma não é que o controlador substitua o gestor, como falavam as entidades que trabalharam pelo veto da Lei, mas sim que ele se coloque na posição do gestor para um julgamento justo. Ao fazer esse exercício, vai saber das opções existentes e das soluções possíveis.

Nos §2º e §3º observa-se uma preocupação do legislador com o processo de responsabilização dos gestores públicos. Em relação do §2º, segundo Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, o legislador impôs uma “racionalidade decisória à discricionariedade administrativa”<sup>132</sup> de modo que o controlador possa optar por punir o agente público ou formalizar termo de compromisso para saneamento da irregularidade identificada, conforme autoriza o art. 2º da mesma lei. A punição deixa de ser o único caminho.

---

aplicação do direito público. Brasília, 2015. p. 20. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

<sup>130</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Hermenêutica nos vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais*: repercussões da LINDB após a Lei nº 13.655/2018. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Texto para Discussão n. 250). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10.05.2021.

<sup>131</sup> JORDÃO, E. Art. 22 da LINDB - Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 63-92, 23 nov. 2018.

<sup>132</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 65.

Conforme ensina Fabrício Mota em relação ao §3º, a intenção legislativa foi a de se evitar um excesso de punições ao agente público por um mesmo ato. Ele acrescenta que o agente público pode ser responsabilizado em diversas esferas distintas sem a ocorrência do chamado *bis in idem*. Pode sofrer responsabilização civil, administrativa e criminal que podem levar a uma desproporcionalidade na aplicação das sanções. Com a nova norma, a autoridade julgadora, no momento da dosimetria da pena, vai poder levar em consideração outras sanções aplicadas quando tiverem relação com o mesmo fato.

d) Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.<sup>133</sup>

O art. 23 estabelece um regime de transição para mudanças de orientação ou interpretação sobre normas existentes. Carlos Eduardo Elias de Oliveira define como o “princípio da menor onerosidade de regularização”.<sup>134</sup> Segundo o autor, a aplicação desse princípio permitirá até mesmo a “declaração de irregularidade sem pronúncia de invalidade”, caso as consequências de sua invalidação fossem danosas a esse ponto.

Segundo Marilda de Paula Silveira, a previsão contida no art. 23 dá robustez ao princípio da segurança jurídica em nosso ordenamento jurídico.<sup>135</sup> De acordo com a autora, o dispositivo inseriu no regime jurídico-administrativo uma nova obrigação para a autoridade competente, qual seja, a previsão de um regime de transição destinado aos “casos concretos que estão na fronteira das novas interpretações ou

---

<sup>133</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>134</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Hermenêutica nos vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais*: repercussões da LINDB após a Lei nº 13.655/2018. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Texto para Discussão n. 250). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10.05.2021.

<sup>135</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas*: Desafios de uma Sociedade Democrática. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

dos novos direitos.” É uma espécie de modulação dos efeitos decisórios permitida para qualquer decisão que se enquadrar nas hipóteses previstas no artigo.

Outro ponto relevante e que merece um aprofundamento para maior clareza diz respeito ao que seria norma de conteúdo indeterminado. De acordo com Floriano de Azevedo Marques Neto, normas de conteúdo indeterminado são “todas aquelas que, para extração do conteúdo normativo de sua prescrição, demandam o preenchimento de conteúdo subjetivo por parte do intérprete.”<sup>136</sup>

O autor cita exemplo de situação hipotética de alteração, pelas autoridades de trânsito, de entendimento sobre o que seria “prudência especial” ao condutor que se aproximar de um cruzamento, para fins de aplicação do art. 44 do Código de Trânsito Brasileiro. A norma citada possui o seguinte dispositivo:

Art. 44. Ao aproximar-se de qualquer tipo de cruzamento, o condutor do veículo deve demonstrar prudência especial, transitando em velocidade moderada, de forma que possa deter seu veículo com segurança para dar passagem a pedestre e a veículos que tenham o direito de preferência.<sup>137</sup>

Observe-se que a indeterminação sobre o que seria “prudência especial” pode ser preenchida por alguma orientação que determine a maneira de se observar ou não a prudência do condutor. Nesse caso, ao se alterar a orientação, a autoridade decisória poderia entender como prudente a adoção de um regime de transição.

A adoção do chamado regime de transição é de fundamental importância para a segurança jurídica dos administrados e dos administradores que interpretam as normas. A mudança de orientação sobre conceitos indeterminados pode afetar de maneira grave o planejamento de instituições públicas ou agentes econômicos que trabalham em mercados regulamentados por instituições públicas, como é o caso das agências reguladoras.

---

<sup>136</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Art. 23 da LINDB - O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista De Direito Administrativo*, p. 105. <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77651>.

<sup>137</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Poder Legislativo, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm). Acesso em: 10.05.2021.

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

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.<sup>138</sup>

Para Adilson Abreu Dallari, o artigo 24 da LINDB representa um avanço para a efetivação do princípio da segurança jurídica no ordenamento jurídico.<sup>139</sup> De acordo com o autor, mudanças interpretativas de normas são inevitáveis, pela própria dinâmica da sociedade e do Direito, que estão sempre em evolução constante.

Para o autor, dado que a retroatividade dos efeitos de uma lei é repudiada, deve-se também condenar os efeitos de mudanças interpretativas relativas a orientações gerais pelo bem da segurança jurídica. Para ele o dispositivo prestigia a boa-fé e a razoabilidade nas relações jurídicas, em consonância com as práticas do Direito Administrativo moderno.

Segundo Jacintho Arruda Câmara, as mudanças promovidas pelo art. 24 impedem a anulação de decisões administrativas tomadas com base em orientações gerais existentes à época dos fatos.<sup>140</sup> Para o autor, o legislador, ao utilizar a palavra “revisão”, considerou qualquer tipo de análise, e não apenas as que levariam à anulação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma.

---

<sup>138</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>139</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: Desafios de uma Sociedade Democrática*. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

<sup>140</sup> CÂMARA, J. A. Art. 24 da LINDB - Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 113-134, 23 nov. 2018. p. 117.

Ele acrescenta, ainda, que as mudanças promovidas pela Lei da Segurança Jurídica, ao contrário do que muitos pensam, não possui conteúdo que revolucionou a ordem jurídica. Para ele, as novas normas apenas consolidaram conceitos já aplicados por alguns julgadores. A nova lei teve o mérito de promover a positivação de noções de “ato jurídico perfeito”, “coisa julgada”, “irretroatividade de lei”, há muito utilizadas por algumas autoridades competentes.

A definição sobre o que seriam as “orientações gerais da época” estão disciplinadas no parágrafo único do dispositivo. Ao que parece, o legislador quis reduzir o espaço para dúvidas em relação ao tema, definindo que a interpretação precisa estar em atos públicos de caráter geral, em entendimentos judiciais ou administrativos majoritários, ou práticas administrativas públicas com aplicação reiterada.

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. §1º O compromisso referido no caput deste artigo:

I - buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais; II – (VETADO);  
III - não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;  
IV - deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.<sup>141</sup>

O artigo 26, segundo Cristiana Fortini e Amaral Roque Bueno, dá mais um passo para o reconhecimento da importância da “decisão consensualizada” para o ordenamento jurídico brasileiro.<sup>142</sup> Para os autores, o dispositivo está em sintonia com outras regras do direito público que incentivam a tentativa de conciliação entre partes divergentes.

<sup>141</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>142</sup> BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p.193

De fato, a norma possibilita a celebração de compromisso entre interessados para eliminar irregularidade, conflito ou incerteza. Só terá efeitos após publicação oficial e se forem atendidos os pressupostos contidos no dispositivo, quais sejam: oitiva do órgão jurídico, razões de interesse geral e, se for o caso, realização de consulta pública.

Para Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas, diversas normas previam a utilização de instrumentos para busca da consensualidade no âmbito administrativo, e cita como exemplos consultas populares e audiências públicas.<sup>143</sup> Complementam, ainda, que o artigo 26 da LINDB foi fundamental para concretização dessa tendência no Direito brasileiro.

É importante ressaltar, acrescentam os autores, que a norma contém, em seu inciso III, disposição limitadora que impede a formalização de compromisso que não promova uma desoneração permanente de normas de orientação geral.<sup>144</sup> Podemos citar como exemplo hipotético acordo entre a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e empresa distribuidora de combustíveis que contivesse previsão que a autorizasse a empresa a ignorar os percentuais máximos de mistura de álcool na gasolina, a despeito de normas gerais aplicáveis ao restante dos administrados. Nesse caso, o compromisso não poderia ser considerado válido, mesmo tendo sido firmado pelo órgão competente, pelo fato de não observar o disposto no inciso III do artigo 26 da LINDB.

Art. 27. A decisão do processo, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

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

---

<sup>143</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 101.

<sup>144</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 101.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.<sup>145</sup>

Na visão de Carlos Ari Sundfeld e Alice Voronoff, o artigo 27 estabeleceu, no âmbito do direito público brasileiro, o mecanismo da compensação de benefícios nos “processos estatais”.<sup>146</sup> De acordo com os autores, a grande inovação trazida pelo dispositivo foi a de permitir a compensação de benefícios ou prejuízos indevidos, anormais ou injustos, igualmente nas esferas administrativa e controladora, a exemplo do que já ocorre na esfera judicial.<sup>147</sup>

A realização da compensação dentro da própria decisão proferida pela autoridade competente pode ter como efeito, além do ideal de justiça, a economia de recursos públicos. A tramitação de processos, em qualquer tipo de esfera, consome recursos financeiros e humanos que poderiam ser empregados em outras atividades. Reduzir a litigiosidade em todas as esferas foi um dos objetivos perseguidos pelos legisladores ao aprovarem a Lei nº 13.655, de 2018.

Para Fernando Menezes de Almeida, é natural que os processos demorem tempo suficiente para causarem prejuízos às partes envolvidas. E durante a tramitação desses, existem instrumentos que podem aumentar e acelerar esses prejuízos, como as medidas cautelares. Ao final do processo pode ser constatado que eventual medida liminar concedida beneficiou parte considerada vencida ao final do litígio.<sup>148</sup> Quem deu causa aos prejuízos advindos do processo deve, caso seja vencido, responder por eles.

---

<sup>145</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05.2021.

<sup>146</sup> SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB - Quem paga pelos riscos dos processos?. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 171-201, 23 nov. 2018. p. 173.

<sup>147</sup> De acordo com os autores, o artigo 27 da LIND está alinhado com a solução prevista no artigo 493 do CPC: “ Se, depois da propositura da ação, algum fato constitutivo, modificativo ou extintivo do direito influir no julgamento do mérito, caberá ao juiz tomá-lo em consideração, de ofício ou a requerimento da parte, no momento de proferir a decisão. Parágrafo único. Se constatar de ofício o fato novo, o juiz ouvirá as partes sobre ele antes de decidir.”

<sup>148</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: Desafios de uma Sociedade Democrática*. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. p. 44. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

Para o autor, trata-se de norma que pode “agregar à dinâmica processual à solução de um problema que é inerente a qualquer processo”, qual seja, a obtenção de benefício ou prejuízo indevido a alguma das partes processuais. Ele ainda ressalta a importância da possibilidade de celebração de compromissos entre as partes prevista no §2º do dispositivo, que vão ao encontro aos valores da consensualidade no âmbito judicial, administrativo e controlador.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas ressaltam que um dos objetivos da norma é inibir o chamado “abuso do direito de processar”.<sup>149</sup> Acrescentam que o direito à instauração de processos deve ser exercido sempre nos “quadrantes da boa-fé”, sob pena de se “configurar abuso do direito de ação”.<sup>150</sup>

De acordo com Bruno Lopes Megna, o artigo 27 possibilita o “consenso” por meio de “negócio jurídico-processual administrativo”, dentro de um conceito de “administração dialogada” introduzida pela norma, segundo a qual a busca pela consensualidade é o objetivo principal.<sup>151</sup> O autor chama a atenção para a possibilidade aberta pela norma de se cobrar por prejuízos “resultantes do processo”. Para ele, poder-se-ia, por exemplo, haver a cobrança de despesas processuais no curso de processos administrativos, a exemplo do que já ocorre nos processos judiciais.

Para melhor compreensão da norma, trazemos exemplo apresentado por Giuseppe Giamundo Neto. Considere-se empresa que presta determinado serviço por meio de contrato administrativo e após decisão cautelar proferida por órgão de controle, baseada em indícios de irregularidades, determina a suspensão da execução contratual, causando prejuízos à empresa.<sup>152</sup> Posteriormente, após o julgamento do processo, fica constatado que o contrato estava regular. Nessa hipótese, defende o autor, seria devida a compensação pelos prejuízos resultantes do processo.

---

<sup>149</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 117.

<sup>150</sup> Idem. P. 117

<sup>151</sup> MEGNA, Bruno Lopoês. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. pp. 380-387.

<sup>152</sup> GIAMUNDO NETO, Giuseppe. *Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. pp. 369-370.

De fato, a norma contida no artigo 27 tem potencial para suprir lacunas legislativas relativas a instrumentos que possibilitem a compensação por prejuízos causados pela instauração de processos sem razão de existir. O “excesso de judicialização” não ocorre apenas em âmbito judicial, e pode, igualmente, causar graves prejuízos nas esferas administrativa e controladora.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.<sup>153</sup>

O artigo 28 foi um dos dispositivos mais contestados antes da sanção presidencial da Lei nº 13.655, de 2018. Os parágrafos 1º, 2º e 3º foram vetados pelo Presidente da República.

O §1º previa que:

Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.<sup>154</sup>

O veto foi sugerido pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e pela Advocacia-Geral da União e teve a seguinte justificativa:

A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a descon sideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica.<sup>155</sup>

De fato, a redação do dispositivo vetado poderia abrir brechas indesejadas para àqueles agentes públicos que atuam de má-fé. Não considerar como erro grosseiro decisões baseadas em “doutrina e jurisprudência ainda não pacificadas” possibilitaria

---

<sup>153</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>154</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>155</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

interpretações altamente subjetivas das normas, colocando em risco a segurança jurídica.

Os demais dispositivos vetados (§2º e §3º) tratavam sobre a possibilidade do agente público ter apoio de sua respectiva entidade para patrocínio de sua defesa (§2º), sendo responsável pelo ressarcimento ao erário em caso de decisão que reconhecesse dolo ou erro grosseiro (§3º). Ambos os dispositivos foram vetados pelo Presidente da República.<sup>156</sup>

O artigo 28 foi elaborado dentro de uma perspectiva que tem por objetivo proteger o gestor honesto. Para Gustavo Binimbojm e André Cyrino, o legislador quis incentivar o bom gestor a usar a criatividade no exercício de suas atividades.<sup>157</sup>

Segundo os autores, a norma, ao determinar a responsabilização pessoal “por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”, delimita a sua abrangência, que vai desde a opinião do agente público exercendo função de notável conhecimento técnico (os autores citam como exemplo o parecer do perito médico para fins de aposentadoria por invalidez) até o ato decisivo com efeitos concretos no ordenamento jurídico.<sup>158</sup> Citam, também, o caso da responsabilidade dos advogados públicos que exercem função consultiva como um dos mais afetados pela nova legislação.

---

<sup>156</sup> Segue a mensagem presidencial com a razão dos vetos: “(...) Os Ministérios da Justiça e da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se, também, pelo veto aos dispositivos a seguir transcritos: (...)§§ 2º e 3º do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, acrescido pelo art. 1º do projeto “§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa. § 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo.” Razões dos vetos: “Os dispositivos criam direito subjetivo para o agente público obter apoio e defesa pela entidade, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências, inclusive nas despesas com a defesa. Tal como se apresenta, fica caracterizada a não exclusividade do órgão de advocacia pública na prestação, podendo impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios nem especificar o órgão responsável por esse amparo, o que poderia gerar significativos ônus sobretudo para os entes subnacionais.” (...)

<sup>157</sup> BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 203-224, 23 nov. 2018, p. 206.

<sup>158</sup> BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 203-224, 23 nov. 2018, p. 210.

Até então, o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) era no sentido de haver responsabilização do advogado parecerista quando fosse constatada a ocorrência de erro grosseiro, dolo ou quando sua opinião tivesse teor vinculante.<sup>159</sup> O artigo 28 da LINDB solucionou eventuais divergências interpretativas, e agora o parecerista só responderá por erro grosseiro ou dolo, independente de sua opinião ter caráter vinculante ou não.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o propósito dos legisladores ao aprovarem tal dispositivo era encerrar qualquer tipo de polêmica sobre a responsabilização de advogados públicos e outros profissionais pelas opiniões jurídica ou técnica emitidas e utilizadas para embasar decisões na esfera pública.<sup>160</sup> De fato, a questão sobre a responsabilização dos advogados públicos foi muito debatida na época da tramitação da então proposta legislativa que originou a “Lei da Segurança Jurídica”.

Sobre as formas de responsabilização, temos duas: dolo ou erro grosseiro. O dolo pode ser caracterizado pelo desvio de finalidade do agente na prática do ato ou

---

<sup>159</sup> Idem. p. 211. Sobre o tema, STF-MS 24.631 (Relator Min. Joaquim Barbosa- EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.(BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS 24631/DF. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, julgado em: 09.08.2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

<sup>160</sup> SENADO FEDERAL. *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas*: Desafios de uma Sociedade Democrática. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. p. 36. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

até mesmo por omissões ao desempenhar suas funções. Como exemplo, o agente público que pratica determinado ato em troca de propina ou para beneficiar empresa de familiar, ou ainda o agente que prevarica em prejuízo da coletividade<sup>161</sup>. A grande dificuldade estaria na concepção do que vem a ser “erro grosseiro”.

Segundo Carlos Eduardo Elias de Oliveira, por se tratar de conceito aberto, os chamados órgão de controle terão de preenchê-lo.<sup>162</sup> O autor acrescenta que, por ser norma que restringe direitos, a interpretação terá de ser feita de forma restritiva, por conseguinte somente interpretações desconexas com o ordenamento jurídico poderão ser caracterizadas como “erro grosseiro”.

Floriano de Azevedo Marques Neto e Rafael Vêras de Freitas defendem que o “erro grosseiro” ficará caracterizado quando o agente público “incorrer em negligência, imprudência e imperícia inescusáveis no exercício de seu mister”. Trazem exemplo de conduta que poderia ser enquadrada como erro grosseiro: hipotético ato de cassação de licença com base em legislação revogada, caso em que os limites interpretativos seriam ultrapassados, pois estaria configurado ato praticado com displicência e desprezo com a função pública.

Nota-se que essa conceituação sobre o que pode ser classificado como “erro grosseiro” para fins de responsabilização está sendo construída aos poucos. Em 21 de maio de 2020, o Plenário Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, deu parcial provimento a medida cautelar em sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, definindo o que poderia ser considerado como “erro grosseiro” para fins de aplicação da norma impugnada.

---

<sup>161</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. *Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública)*. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 137.

<sup>162</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Hermenêutica nos vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais*: repercussões da LINDB após a Lei nº 13.655/2018. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Texto para Discussão n. 250). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10.05.2021.

A referida Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020, que acabou perdendo a validade sem ser convertida em Lei, previa, em seu art. 2º, que os agentes públicos somente poderiam ser responsabilizados, nas esferas civil e administrativa, pela prática de atos relacionados às medidas adotadas pelos governantes para enfrentamento da pandemia do covid-19 e seus efeitos econômicos e sociais, se agissem ou se omitissem com dolo ou erro grosseiro.<sup>163</sup>

Apesar do dispositivo questionado da Medida Provisória prever o que já está expresso no artigo 28 da LINDB, a justificativa apresentada na exposição de motivos foi no sentido de que, com o caráter excepcional da pandemia, o gestor estava “diante de vários choques negativos estruturais simultâneos, da dificuldade de previsibilidade de cenários e de situações que lhe demandam decisões contrárias a parâmetros antes conhecidos”, não sendo possível que uma legislação concebida para tempos de normalidade fosse suficiente para atender à situação excepcional causada pela covid-19.<sup>164</sup>

No julgamento, o Plenário firmou as teses de que estaria configurado o erro grosseiro caso ato administrativo enseje a inobservância ao direito à saúde, à vida, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por violação de critérios e normas técnicas ou científicas, ou do dever de observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. De acordo com a Corte, é dever da autoridade competente exigir que as opiniões técnicas utilizadas para embasar suas decisões sejam fundamentadas em normas e critérios científicos aplicáveis à matéria, “sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020*. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm). Acesso em: 20.05.2021.

<sup>164</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020*. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm). Acesso em: 20.05.2021.

<sup>165</sup> Decisão do Supremo Tribunal Federal (ADI 6421/DF) :O Tribunal, por maioria, analisou a medida cautelar, vencido, preliminarmente, o Ministro Marco Aurélio, que entendia pela inadequação da ação direta. Na sequência, por maioria, deferiu parcialmente a cautelar para: a) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 2º da MP 966/2020, no sentido de estabelecer que, na caracterização de erro grosseiro, deve-se levar em consideração a observância, pelas autoridades: (i) de *standards*, normas e critérios científicos e técnicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas; bem como (ii) dos princípios constitucionais da precaução

Ou seja, segundo a tese firmada pelo STF, no contexto das medidas excepcionais tomadas em razão da pandemia, o ato administrativo será configurado como de erro grosseiro se “ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância de normas e critérios científicos e técnicos ou dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção.”

O STF formulou tese que, possivelmente, vai nortear os demais órgãos decisórios, para a tentativa de conceitualização do “erro grosseiro” a partir da “Lei de Segurança Jurídica”. Ressalta-se que o dispositivo analisado pelo STF continha comando semelhante ao disposto no artigo 28 da LINDB.

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

§1º A convocação conterà a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver. § 2º (VETADO).<sup>166</sup>

---

e da prevenção; e b) conferir, ainda, interpretação conforme à Constituição ao art. 1º da MP 966/2020, para explicitar que, para os fins de tal dispositivo, a autoridade à qual compete a decisão deve exigir que a opinião técnica trate expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades reconhecidas nacional e internacionalmente; (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. Foram firmadas as seguintes teses: “1. Configura erro grosseiro o ato administrativo que ensejar violação ao direito à vida, à saúde, ao meio ambiente equilibrado ou impactos adversos à economia, por inobservância: (i) de normas e critérios científicos e técnicos; ou (ii) dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção. 2. A autoridade a quem compete decidir deve exigir que as opiniões técnicas em que baseará sua decisão tratem expressamente: (i) das normas e critérios científicos e técnicos aplicáveis à matéria, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente reconhecidas; e (ii) da observância dos princípios constitucionais da precaução e da prevenção, sob pena de se tornarem corresponsáveis por eventuais violações a direitos”. Tudo nos termos do voto do Relator. Ficaram vencidos os Ministros Alexandre de Moraes e Carmen Lúcia, que concediam a medida cautelar em maior extensão, e o Ministro Marco Aurélio, que a concedia para suspender a eficácia da Medida Provisória até o julgamento final do feito. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Dias Toffoli. Plenário, 21.05.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF)

<sup>166</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

O artigo 29 da LINDB possibilita a participação popular, por meio de consulta pública, antes da edição de atos normativos de caráter geral e abstrato<sup>167</sup> (tais como resoluções, circulares, portarias, regulamentos, entre outros, excluídos os atos de mera organização interna) por autoridade administrativa de qualquer órgão ou Poder. Nota-se que o legislador optou pela expressão “poderá” no lugar de “deverá”, que estava no texto original do projeto de lei.

A justificativa para a emenda apresentada foi de que obrigar todo e qualquer ato normativo de caráter geral ser precedido de consulta pública poderia levar a uma perda de eficiência e maior lentidão do processo decisório administrativo<sup>168</sup>. De fato, a edição de alguns atos normativos merece agilidade que não seria compatível com a obrigação de se preceder consulta pública e análise das manifestações apresentadas.

O §1º dispõe sobre os aspectos formais da consulta prevista no *caput* do artigo 29. O §2º, vetado, continha disposição que obrigaria a publicação da análise de todas as manifestações apresentadas durante a consulta pública. Nas razões de veto, o Presidente da República informou que tal disposição poderia representar morosidade excessiva para edição dos atos normativos.<sup>169</sup>

A participação popular na edição de atos normativos poderá ser útil para evitar danos involuntários aos administrados. Alguns atos normativos, mesmo que de maneira reflexa, podem provocar graves danos aos sujeitos envolvidos, além de aumento da judicialização, onerando o Estado com custos processuais que poderiam ser evitados.

---

<sup>167</sup> MONTEIRO, V. Art. 29 da LINDB - Regime jurídico da consulta pública. *Revista de Direito Administrativo*, Pp. 225-242, 23 nov. 2018.

<sup>168</sup> BRASIL. SENADO FEDERAL. *Parecer (SF) nº 22, de 2017*. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo PROJETO DE LEI DO SENADO nº349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em : <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1593913219004&disposition=inline>. Acesso em: 21.05.2021.

<sup>169</sup>BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

Podemos citar como exemplo hipotética edição de ato normativo regulamentando a alteração da altura máxima de quiosques em uma feira-popular localizada em área pública. Tal modificação, se feita de forma abrupta, poderia causar danos aos comerciantes que promoveram obras em suas unidades, amparadas em regra anterior, além de compra de equipamentos, investimentos projetos de arquitetura, placas publicitárias, entre outros. que diminuísse o limite de altura máximo das unidades. Nessa situação, uma consulta prévia poderia evitar prejuízos e judicialização excessiva.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.  
Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.<sup>170</sup>

O artigo 30 da LINDB tem caráter norteador para as autoridades públicas, obrigando-as a atuar para o aumento da segurança jurídica na aplicação de normas. Apresenta, como instrumentos para sua concretização, regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas, que terão caráter vinculante, até revisão futura, ao órgão ou entidade a que se destinam.

Para Egon Bockmann Moreira e Paula Pessoa Pereira, a norma atribui um “dever de instauração de segurança jurídica” a todas as autoridades públicas que profiram decisões no ramo do Direito Público. De acordo com os autores, o artigo 30 tem por objetivo “focar na criação de precedentes”, e tem dois desdobramentos.<sup>171</sup>

O primeiro é a “institucionalização do efetivo respeito” às decisões. Trata-se de se evitar interferências externas e dar tratamento igualitário a todos os administrados, com julgamentos estáveis e previsíveis. O segundo desdobramento refere-se à “estabilização institucional” que, de acordo com os autores, garante a reputação e aceitação das decisões, contribuindo para o aumento da confiança.

---

<sup>170</sup> BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

<sup>171</sup> MOREIRA, E. B.; PEREIRA, P. P. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, p. 243-274, 23 nov. 2018. p. 247.

Conforme eles, a promoção da estabilização institucional é um dever jurídico dos administradores públicos e colabora com a harmonia entre as estruturas do Poder Público. A existência de uma sensação de previsibilidade é essencial para a segurança jurídica e para desenvolvimento econômico.

Para Fabrício Mota<sup>172</sup>, a norma tem por finalidade a criação de “precedentes sintetizados em forma de súmulas” que seriam vinculantes no âmbito do órgão respectivo. Como leciona Rafael Oliveira, precedentes administrativos podem ser conceituados como “norma retirada de decisão administrativa anterior, válida e de acordo com o interesse público, que, após decidir determinado caso concreto, deve ser observada em casos futuros e semelhantes pela Administração Pública”.<sup>173</sup>

O artigo 30 é de extrema importância para o fortalecimento da segurança jurídica no âmbito da administração pública brasileira. Os precedentes administrativos a serem criados possuem, a partir da edição da Lei, respaldo em norma infraconstitucional, permitindo uma maior previsibilidade no âmbito administrativo.

I) Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.<sup>174</sup>

Em junho de 2019 foi publicado o Decreto nº 9.830, que regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 da LINDB. A norma apresentou alguns conceitos relevantes para a aplicação da “Lei da Segurança Jurídica”, composta por muitos termos abstratos e ainda não explorados suficientemente pela Doutrina.

---

<sup>172</sup> MOTTA, Fabrício. *LINDB no direito público*: Lei 13.655/2018, [livro eletrônico] / Fabrício Motta, Irene Patrícia, Nohara. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 25.

<sup>173</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Precedentes no Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 95. Apud: MOREIRA, E. B.; PEREIRA, P. P. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 243-274, 23 nov. 2018. p. 247.

<sup>174</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.html/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.html/). Acesso em: 20.05.2021.

O Decreto definiu “valores jurídicos abstratos” como aqueles previstos em “normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.”<sup>175</sup>. Estabeleceu, também, a forma como o agente apresentará as “consequências práticas” da decisão, que se restringirão àquelas que, “no exercício diligente de sua atuação, consiga vislumbrar diante dos fatos e fundamentos de mérito e jurídicos.”<sup>176</sup>

Ademais, indicou como o agente deve proceder para apresentar a motivação da decisão prolatada. De acordo com o Regulamento, a motivação da decisão conterá os seus fundamentos e apresentará a congruência entre as normas e os fatos que a embasaram, de forma argumentativa, indicando as normas, a interpretação jurídica, a jurisprudência ou a doutrina que a embasaram.<sup>177</sup>

Também estabelece a possibilidade dessa “motivação” ser “constituída por declaração de concordância com o conteúdo de notas técnicas, pareceres, informações, decisões ou propostas que precederam a decisão.”<sup>178</sup> As demais normas contidas no Decreto são, em sua maioria, de caráter procedimental, norteadas pela atuação dos agentes públicos do Poder Executivo Federal na aplicação da Lei de Segurança Jurídica.

---

<sup>175</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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. Art. 3º, § 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/). Acesso em: 20.05.2021.

<sup>176</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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. Art. 3º, § 1º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/). Acesso em: 20.05.2021.

<sup>177</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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. Art. 2º, § 2º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/). Acesso em: 20.05.2021.

<sup>178</sup> BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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. Art. 2º, § 3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/). Acesso em: 20.05.2021.

### Capítulo 3. APLICAÇÃO DA NOVA LEGISLAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.

O objetivo do presente capítulo é examinar como o Tribunal de Contas da União (TCU) tem aplicado as normas previstas entre os artigos 20 a 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, depois de 3 (três) anos da sanção da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Para tanto, será realizado um exame dos Acórdãos de Plenário mais relevantes proferidos pela Corte de Contas, entre os anos de 2019 e 2020, que citam, nos fundamentos de suas decisões, dispositivos acrescentados à LINDB pela “Lei da Segurança Jurídica”.

Far-se-á a análise das decisões escolhidas em face dos argumentos apresentados pela Consultoria Jurídica do TCU, enviados ao Presidente da República, contra a sanção do texto aprovado pelo Congresso Nacional. O objetivo é verificar se houve algum tipo de resistência para aplicação das novas disposições legislativas por parte dos membros do Tribunal.

#### 3.1 Metodologia de coleta de dados

Os Acórdãos que serão objeto de análise foram determinados por ordem de precedência quando se tratar de fundamento idêntico. É comum que um mesmo entendimento seja aplicado inúmeras vezes para casos semelhantes e, para evitar prolixidade, analisaremos o primeiro caso julgado dentre os repetitivos.

Para coleta dos dados, utilizaremos o sistema de pesquisa jurisprudencial<sup>179</sup> disponível no site do Tribunal de Contas da União. A seleção dos Acórdãos será realizada na base da “Jurisprudência Seleccionada”,<sup>180</sup> disponibilizada pelo Tribunal.

---

<sup>179</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Pesquisa de Jurisprudência*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20.05.2021.

<sup>180</sup> “A base da Jurisprudência Seleccionada permite a pesquisa nos enunciados elaborados pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões a partir de deliberações selecionadas sob o critério de relevância jurisprudencial.” Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A160233559016147514E500E6B>. p. 8 . Acesso em: 20.05.2021.

A opção pela base do campo de pesquisa da Jurisprudência Seleccionada é justificada pelo fato de ser alimentada pela Diretoria de Jurisprudência da Secretaria das Sessões (Dijur), que elabora enunciados de julgamentos selecionados de acordo com sua relevância jurisprudencial. A elaboração do enunciado tem por objetivo demonstrar o entendimento jurídico manifestado na decisão do qual foi extraído.<sup>181</sup>

O TCU ressalta que a Jurisprudência Seleccionada não pode ser considerada o apanhado oficial das decisões proferidas pelo Tribunal. Também não objetiva demonstrar o posicionamento majoritário da Corte sobre a matéria respectiva.<sup>182</sup>

Apesar da afirmação do parágrafo anterior, a utilização da Jurisprudência Seleccionada é a que melhor retrata o entendimento majoritário da Corte nos mais diversos assuntos. É função da Diretoria de Jurisprudência da Secretaria de Sessões a elaboração do “Boletim de Jurisprudência” do TCU. O periódico é publicado semanalmente e seleciona decisões relevantes que formam a jurisprudência do Tribunal.<sup>183</sup>

Além disso, compete à Secretaria de Sessões, órgão ao qual a Dijur é vinculada, sistematizar a jurisprudência do Tribunal e produzir informativos de jurisprudência.<sup>184</sup> As referidas tarefas são cumpridas pela Dijur, o que indica ser a base da “Jurisprudência Seleccionada” a que melhor reflete o entendimento da Corte sobre a questão em análise neste trabalho.

### **3.2 Apresentação dos dados coletados.**

Neste tópico apresentaremos os dados coletados utilizando a ferramenta de pesquisa “Jurisprudência Seleccionada”<sup>185</sup>. A pesquisa pode ser realizada utilizando o

---

<sup>181</sup> *Idem*

<sup>182</sup> *Idem*

<sup>183</sup> Sobre o Boletim de Jurisprudência, mais informações disponíveis em: “<https://portal.tcu.gov.br/jurisprudencia/boletins-e-informativos/>. Acesso em: 21.05.2021.

<sup>184</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução-TCU n. 305, de 28 de dezembro de 2018*. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Art. 13, IV. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/resolucao-305-2018.htm>. Acesso em: 28.05.2021.

<sup>185</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Pesquisa de Jurisprudência*. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Acesso em: 20.05.2021

recorte temporal e de Legislação mencionada, inclusive com a indicação do artigo da respectiva norma a ser pesquisado.

Para coleta dos dados disponibilizados a seguir, utilizamos os seguintes parâmetros de pesquisa:

- Recorte temporal para pesquisa: 01/01/2019 e 31/12/2020.
- Recorte de legislação pesquisada: Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.
- Artigos pesquisados: Art. 20 ao art. 30, separadamente.

<b>ARGUMENTO DE PESQUISA</b>	<b>RESULTADO</b>
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 20</b> da LINDB	1- Acórdão 1045/2020-Plenário Relator: BENJAMIN ZYMLER
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 21</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 22</b> da LINDB	1- Acórdão 2973/2019- Segunda Câmara Relatora: ANA ARRAES 2- Acórdão 6196/2019- Segunda Câmara Relatora: ANA ARRAES 3- Acórdão 7979/2020- Primeira Câmara Relator: BENJAMIN ZYMLER 4- Acórdão 2463/2019- Primeira Câmara Relator: BRUNO DANTAS 5- Acórdão 60/2020-Plenário Relatora: ANA ARRAES 6- Acórdão 70/2020-Plenário Relator: AROLDO CEDRAZ
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 23</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 24</b> da LINDB	1- Acórdão 4179/2020-Primeira Câmara Relator: VITAL DO REGO

Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 26</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 27</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 28</b> da LINDB	<p><b>1-</b> Acórdão 1691/2020-Plenário Relator: AUGUSTO NARDES</p> <p><b>2-</b> Acórdão 4447/2020-Segunda Câmara Relator: AROLDO CEDRAZ</p> <p><b>3-</b> Acórdão 2699/2019-Primeira Câmara Relator: VITAL DO REGO</p> <p><b>4-</b> Acórdão 14536/2019- Primeira Câmara Relator: BENJAMIN ZYMLER</p> <p><b>5-</b> Acórdão 11069/2019- Primeira Câmara Relator: BENJAMIN ZYMLER</p> <p><b>6-</b> Acórdão 2028/2020-Plenário Relator: AUGUSTO SHERMAN</p> <p><b>7-</b> Acórdão 1941/2019-Plenário Relator: AUGUSTO NARDES</p> <p><b>8-</b> Acórdão 1689/2019-Plenário Relator: AUGUSTO NARDES</p> <p><b>9-</b> Acórdão 1264/2019-Plenário Relator: AUGUSTO NARDES</p> <p><b>10-</b> Acórdão 4778/2019-Primeira Câmara Relator: VITAL DO REGO</p> <p><b>11-</b> Acórdão 5547/2019- Primeira Câmara Relator: BENJAMIN ZYMLER</p> <p><b>12-</b> Acórdão 13053/2019-Segunda Câmara Relator: AUGUSTO NARDES</p>

	<p><b>13-</b> Acórdão 2768/2019- Plenário Relator: BENJAMIN ZYMLER</p> <p><b>14-</b> Acórdão 6486/2020-Primeira Câmara Relator: VITAL DO REGO</p> <p><b>15-</b> Acórdão 185/2019- Plenário Relator: BENJAMIN ZYMLER</p> <p><b>16-</b> Acórdão 9294/2020- Primeira Câmara Relator: BRUNO DANTAS</p>
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 29</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada
Acórdão(s) relacionado(s) ao <b>art. 30</b> da LINDB	Nenhum resultado encontrado na base Jurisprudência Seleccionada

Em síntese, foram encontrados 24 (vinte e quatro) Acórdãos entre os anos de 2019 e 2020 na base de pesquisa da “Jurisprudência Seleccionada” com utilização de dispositivos inseridos na LINDB pela Lei da Segurança jurídica, sendo 1 (um) relacionado ao artigo 20, 6 (seis) relacionados ao artigo 22, 1 (um) relacionado ao artigo 24 e 16 (dezesseis) relacionados ao artigo 28. A pesquisa não encontrou resultados com referências aos artigos 21, 23, 26, 27, 29 e 30.

### **3.3 Análise das decisões do TCU que utilizaram, em suas razões, os novos artigos da LINDB**

Neste tópico procederemos a análise dos Acórdãos em bloco, separados pelo artigo de referência utilizado nas razões da decisão. Apresentaremos, também, os argumentos contrários aos dispositivos analisados e que foram encaminhados pelo TCU ao Presidente da República antes da sanção da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.

### **3.3.1- Caso nº 1, art. 20 da LINDB: Acórdão 1045/2020-Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler**

Após a aprovação da proposição legislativa que originou a Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, chamada de “Lei da Segurança Jurídica”, pelo Congresso Nacional, a Consultoria Jurídica do TCU elaborou documento com duras críticas ao texto aprovado pelos congressistas, intitulado “Análise Preliminar ao PL nº 7.448, de 2017”<sup>186</sup>. O respectivo parecer foi entregue ao Presidente da República na tentativa de convencê-lo a vetar diversos trechos do projeto de lei.

O artigo 20 da LINDB<sup>187</sup> determinou que devem ser consideradas as consequências práticas de qualquer decisão nas esferas administrativa, controladora ou judicial, sempre que se decidir com base em valores jurídicos abstratos. Ademais, a motivação da decisão deverá demonstrar a necessidade e adequação da medida, inclusive em face de possíveis alternativas.

Segundo o parecer entregue pelo TCU ao Presidente da República, o julgador fica subordinado aos elementos contidos nos autos, não sendo razoável a norma exigir o exame de alternativas possíveis, fora do que está nos autos. Exigir a análise de outras possibilidades causaria um efeito perverso que fragilizaria as decisões tomadas, pois haveria uma exigência de conhecimento de realidade que somente poderia ser exigida, em detalhes, do próprio administrador público.

Alegam, ainda, que a norma promove uma inversão do ônus da prova, o que seria inconstitucional por ofensa ao disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, que determina a prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica “que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e

---

<sup>186</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gabinete do Presidente. *Análise Preliminar do PL 7448/2017*. Disponível em :< <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 17.05.2021

<sup>187</sup> “Art. 20 . Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”<sup>188</sup>. A inversão do ônus da prova ocorreria porque o dever de analisar as melhores alternativas seria do administrador que praticou o ato posteriormente invalidado, não podendo ser transferido para o julgador.

O TCU utilizou o art. 20 da LINDB para fundamentar decisão que dispensou a devolução de valores pelo ente federado ao proceder tomada de contas especial pela não comprovação de regularidade na aplicação de recursos repassados pela União<sup>189</sup>:

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

No caso em tela, determinado município recebeu recursos para pagamento de procedimentos oftalmológicos. Entretanto, constatou-se que os recursos foram utilizados em serviços de atenção básica de saúde, configurando o desvio de objeto.

A área técnica opinou para que o município recolhesse a quantia em questão para os cofres do fundo municipal de saúde. Entretanto, o Tribunal optou por aplicar o disposto no artigo 20 da LINDB para evitar prejuízos maiores ao ente federado.

---

<sup>188</sup> “Art. 70, Parágrafo Único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09.06.2021.)

<sup>189</sup> BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Plenário. *TCE n. 005.366/2019-4. REPASSES FUNDO A FUNDO EFETUADOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DESVIO DE OBJETO. OCORRÊNCIA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 141/2012. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO NA DETERMINAÇÃO PARA O RESSARCIMENTO DO DÉBITO PELA MUNICIPALIDADE AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO GESTOR SEM DÉBITO. MULTA*. Rel. Benjamin Zymler, julgado em: 29.04.2020., DJe em 03.05.2020.

Como o desvio de objetivo havia acontecido há mais de dez anos antes do julgamento, os ministros ponderaram que obrigar o município a remanejar recursos no tempo presente poderia representar obrigação com potencial dissociação das necessidades atuais dos cidadãos residentes no município. Optou-se pela primazia da realidade, e não pela letra fria da norma.

No voto, o ministro relator destacou que deve ser considerada a disposição contida no “art. 20 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro para que, neste caso concreto, não seja efetuada determinação ao município para que recomponha os próprios cofres municipais.” O Tribunal utilizou corretamente a norma, considerando que as consequências práticas da decisão poderiam ser prejudiciais para a coletividade, em uma interpretação e aplicação que foram ao encontro do objetivo do legislador ordinário.

### **3.3.2- Casos nº 2, art. 22 da LINDB: Análise em bloco.**

Na “Análise Preliminar”<sup>190</sup> encaminhada ao Presidente de República, a Consultoria Jurídica do TCU alegou que o art. 22 da LINDB<sup>191</sup> poderia promover interpretações casuísticas, pois o alcance e os limites seriam definidos em cada caso, considerando as particularidades envolvidas. O respectivo dispositivo prevê que “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

---

<sup>190</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gabinete do Presidente. *Análise Preliminar do PL 7448/2017*. Disponível em :< <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 17.05.2021

<sup>191</sup> “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

Em relação ao §1º do art. 22, o parecer apontou inconstitucionalidade por suposta ofensa ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal<sup>192</sup>, especialmente no que concerne aos princípios da legalidade e razoabilidade. O §1º do art. 22<sup>193</sup> estabelece que as decisões sobre “regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.”

De acordo com o parecer, a validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa precisa ser aferida tendo como parâmetro unicamente a legislação, em consonância com o princípio da legalidade. Dessa forma, seriam irrelevantes as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Ao analisar pedido de reexame contra acórdão que rejeitou as razões apresentadas e aplicou multa a agentes públicos integrantes de autarquia federal, o TCU aplicou o seguinte entendimento<sup>194</sup>:

---

<sup>192</sup> “Art. 37: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09.06.2021.)

<sup>193</sup> “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

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

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

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09.06.2021.)

<sup>194</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *RP n. 022.148/2016-7*. REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ALTERAÇÃO DE REGRA EDITALÍCIA SEM A CORRESPONDENTE PUBLICIDADE. SUPÓSTA PARTICIPAÇÃO INDEVIDA DE COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE INJUSTIFICADA DE ADESÃO DE OUTROS ÓRGÃOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUDIÊNCIAS. MULTAS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO PARCIAL. SANEAMENTO DE ALGUMAS IRREGULARIDADES. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS. PROVIMENTO PARCIAL. ENCAMINHAMENTO DA DELIBERAÇÃO À COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA PARA

Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar a natureza e a gravidade da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, nos termos do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O § 2º do art. 22 da LINDB determina que o agente decisor deve considerar a natureza e a gravidade da infração, além das condições específicas e antecedentes do agente ao aplicar a sanção. No caso em tela, o colegiado entendeu que houve desproporcionalidade na aplicação das sanções.

Os ministros entenderam que, apesar de terem constatado erros formais no processo licitatório, não houve prejuízo sob aspecto econômico. O preço mensal contratado foi significativamente inferior ao estimado na licitação e dentro do valor de mercado.

Ao analisarem as informações contidas no processo, foi constatado que as infrações na condução do processo de licitação tinham, na verdade, como objetivo concluí-la de forma mais rápida, com preço menor, com vistas a garantir a manutenção dos serviços da autarquia em face do contexto existente à época, que era de contenção orçamentária.

Ao final, consideraram que, embora tenha ficado constatado as infrações no processo licitatório, não houve prejuízo econômico aos cofres públicos e os agentes contavam com bons antecedentes. A multa aplicada foi reduzida de R\$ 15.0000,00 (quinze mil reais) para R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Em outro julgamento, ao analisar recurso de reconsideração em tomada de contas especial, o Tribunal aplicou o seguinte entendimento<sup>195</sup>:

---

AVALIAR A OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. REVISTAR O ENTENDIMENTO PROFERIDO NA SÚMULA 281. Rel. Bruno Dantas, julgamento em 19.03.2019.

<sup>195</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. TCE n. 017.674/2010-7. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO FÓRUM ELEITORAL DE CAMPINA GRANDE/PB E DO NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO ÀS URNAS ELETRÔNICAS – NATU II. ACÓRDÃO RECORRIDO, QUE CONDENOU O RESPONSÁVEL AO RESSARCIMENTO DE DÉBITO E AO PAGAMENTO DE MULTA PROPORCIONAL. CONHECIMENTO. PRESSUPOSTOS OBJETIVOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA NÃO CONFIGURADOS DEVIDAMENTE. AS CONDIÇÕES MATERIAIS DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO

O fiscal do contrato não pode ser responsabilizado caso não lhe sejam oferecidas condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições. Na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo (art. 22, *caput*, do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

No caso dos autos, servidor requisitado do Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba (TRE/PB) atuou como fiscal de contrato firmado para construção de Fórum Eleitoral. No voto, a Relatora reconheceu a existência de indícios relativos às condições precárias para fiscalização da obra.

O servidor fiscalizava, simultaneamente, três obras em municípios distintos, tendo de se deslocar semanalmente para realizar as visitas fiscalizatórias. Ademais, algumas obras eram executadas no período noturno, o que dificultava as ações de fiscalização por parte do agente.

Ao aplicar o disposto no art. 22, *caput*, da LINDB<sup>196</sup>, O Tribunal, considerou as dificuldades reais do gestor apresentadas nos autos e acolheu o recurso. O agente foi excluído do polo passivo da tomada de contas especial e teve a aplicação de multa tornada sem efeito.

Em outro recurso de reconsideração em tomada de contas municipal, a Segunda Câmara do Tribunal entendeu que<sup>197</sup>:

---

PÚBLICA DEVEM SER CONSIDERADAS NA ANÁLISE DA CULPABILIDADE DO GESTOR. LEI 13.6555/2018. PROVIMENTO. RETIFICAÇÃO DO ACORDÃO RECORRIDO. Rel. Ana Arraes, julgamento em 30.04.2019,

<sup>196</sup> “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.(...)” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

<sup>197</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. *TC 000.605/2016-6*. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS NO MUNICÍPIO DE ICÓ/CE. AUSÊNCIA DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. DESAPARECIMENTO DE DOCUMENTOS. DESÍDIA EM BUSCAR OS ELEMENTOS DE PROVA. SUCESSIVA ALTERNÂNCIA NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. ATENUAÇÃO DA CULPABILIDADE SEM EXCLUIR O DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO. REDUÇÃO DA MULTA PROPORCIONAL AO DANO. PROVIMENTO PARCIAL. - A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO IMPLICA DELEGAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, COMPETINDO AO GESTOR DELEGANTE A FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DE SEUS SUBORDINADOS. - A SENTENÇA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO VINCULA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM

A sucessiva alternância na chefia do Poder Executivo municipal durante o mandato eletivo constitui obstáculo real à gestão pública, devendo ser considerada na avaliação da culpabilidade do responsável (art. 22, caput, do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Um ex-prefeito apresentou recurso contra condenação ao pagamento do débito ao erário apurado e multa proporcional ao dano em razão de inexecução de convênio. A Segunda Câmara entendeu seria o caso de aplicação do art. 22, *caput*, da LINDB, para considerar os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo gestor.

No caso, houve nove alterações de titularidade na prefeitura municipal em pouco mais de dois anos. Os ministros entenderam que esse fato era relevante, e diminuíram o valor da multa de R\$193.968,00 (cento e noventa e três mil, novecentos e sessenta e oito reais) para R\$30.000,00 (trinta mil reais).

O Plenário da Corte, ao apreciar outro pedido de reexame, formulado por servidores da Advocacia-Geral da União (AGU) contra condenação imposta após constatação de irregularidades em procedimento licitatório, adotou o entendimento a seguir<sup>198</sup>:

Na aplicação de sanções, o TCU deve considerar os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como ponderar se as circunstâncias do caso concreto limitaram ou condicionaram a ação do agente (art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 - LINDB)

Os recorrentes foram condenados por irregularidades formais na realização de Pregão para registro de preços. Alegaram que suas ações tiveram como objetivo não interromper as atividades da AGU por conta de uma integração de *softwares* necessária naquele momento e não promoveram a substituição completa dos

---

JULGAMENTOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, UMA VEZ QUE TEM OBJETO E PRESSUPOSTOS DIVERSOS. - A SUCESSIVA ALTERNÂNCIA NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONSTITUI UM OBSTÁCULO REAL À GESTÃO PÚBLICA, DEVENDO SER CONSIDERADA NA AVALIAÇÃO DA CULPABILIDADE DO RESPONSÁVEL, NOS TERMOS DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. Rel. Ana Arraes, julgado em 30.07.2019,

<sup>198</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. DEN n. 029.929/2015-6. DENÚNCIA. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 52/2015. PROMOVIDO PELA AGU. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. DIRECIONAMENTO DO CERTAME A UM ÚNICO FABRICANTE. RESTRIÇÃO DA COMPETITIVIDADE E DA ISONOMIA DO CERTAME. IMPOSSIBILIDADE DE AFERIR O DÉBITO. MULTA AOS GESTORES. DETERMINAÇÕES. Rel. Walton Alencar Rodrigues, julgamento em 15.02.2017, DJe em 19.02.2017.

equipamentos necessários. Optaram por um modelo de combinação de insumos, com manutenção de discos antigos e aquisição de novos, de acordo com o princípio da eficiência.

As dificuldades reais enfrentadas pelos gestores foram mais uma vez consideradas pelo Plenário do TCU. O valor das multas aplicadas foi reduzido de R\$30.000,00 (trinta mil reais) para R\$10.000,00 (dez mil reais).

Em outra manifestação do Plenário da Corte, ao julgar Representação formulada a respeito de possíveis irregularidades ocorridas em Sociedade de Economia Mista, relacionadas a Pregão Eletrônico, os Ministros tiveram o seguinte entendimento<sup>199</sup>:

Em caráter excepcional, havendo circunstâncias atenuantes e inexistindo quaisquer indícios de prejuízo ao erário ou de locupletamento, pode o TCU rejeitar as razões de justificativa do responsável, sem, contudo, aplicar-lhe a multa do art. 58 da Lei 8.443/1992, com base na interpretação do art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB).

No caso dos autos, houve um erro na contagem do prazo para impugnações ao edital e no prazo de resposta às impugnações manifestadas. Os julgadores, no primeiro momento, consideraram que as razões apresentadas pelo pregoeiro deveriam ser rejeitadas.

Entretanto, os Ministros verificaram que não havia indícios de enriquecimento ilícito ou de prejuízo ao erário, não sendo evidenciada qualquer conduta de má-fé. Optaram, em sintonia com o art. 22, §2º, da LINDB<sup>200</sup>, não aplicarem multas aos

---

<sup>199</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. RP n. 015.053/2017-6. REPRESENTAÇÃO. CONTAGEM IRREGULAR DE PRAZO PARA RECEBIMENTO DE IMPUGNAÇÕES AO EDITAL DO CERTAME. DESCUMPRIMENTO DE PRAZO PARA RESPOSTA A PEDIDO DE IMPUGNAÇÃO. RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. REJEIÇÃO. CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES. APLICABILIDADE DE DISPOSITIVOS DO DECRETO-LEI 4.657/1942. AFASTAMENTO EXCEPCIONAL DA SANÇÃO. CIÊNCIA. Rel. Aroldo Cedraz, julgamento em 22.01.2020.

<sup>200</sup> “Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados(...).§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente(...)” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

agentes públicos, limitando-se à expedição de orientações corretivas que deverão ser seguidas pela entidade.

Por fim, a Primeira Câmara considerou, em sede de embargos declaratórios em tomada de contas especial, que:

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, a dosimetria da pena deve ter como parâmetro o art. 22, § 2º, do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB), podendo ser considerado, no exame dos antecedentes do responsável, o número de condenações no âmbito do Tribunal.<sup>201</sup>

No caso analisado, uma ex-prefeita havia sido condenada em virtude de irregularidades na utilização de recursos repassados pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Em seus embargos, a ex-gestora argumentou que a Corte de Contas não considerou, no momento da dosimetria, que a embargante não tinha condenações antecedentes perante o TCU.

Os ministros deram razão aos argumentos apresentados, nos termos do art. 22, §2º, da LINDB<sup>202</sup>. A pena aplicada foi reduzida em 1/3 pela Primeira Câmara.

---

<sup>201</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 025.577/2017-4. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE FINALIDADE/OBJETO NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO SUS. CONTAS IRREGULARES DA GESTORA COM APLICAÇÃO DE MULTA. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPROPRORROGÁVEL PRAZO PARA QUE O MUNICÍPIO RECOLHA OS RECURSOS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. SUPOSTAS OMISSÕES E CONTRADIÇÕES. AUSÊNCIA DE VÍCIOS NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA QUANTO À CONFIGURAÇÃO DO DÉBITO. RAZÕES RECURSAIS DO MUNICÍPIO INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO ATACADA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO. OMISSÃO QUANTO À ANÁLISE DOS ANTECEDENTES DA GESTORA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO NESTA CORTE DE CONTAS. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA PREFEITA PARA O FIM DE REDUZIR O VALOR DA MULTA.* Rel. Benjamin Zymler, julgado em 21.07.2020.

<sup>202</sup> "Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados(...).§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente(...)" (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.* Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decreto-lei/del4657compilado.htm>. Acesso em: 20.05.2021.)

**3.3.3- Caso nº 3, art. 24 da LINDB: Acórdão 4179/2020-Primeira Câmara.  
Relator: Ministro VITAL DO RÊGO**

O documento “Análise Preliminar ao PL 7448/2018”, elaborado pela Consultoria Jurídica do TCU e encaminhado ao Presidente da República, não fez menção ao artigo 24 da LINDB<sup>203</sup>. O respectivo dispositivo estabelece que a revisão de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma, que já houver completado seus efeitos, deverá levar em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, por eventuais mudanças nessas orientações, sejam declaradas inválidas situações plenamente constituídas.

A Primeira Câmara do TCU, ao julgar recurso de reconsideração interposto contra condenação em tomada de contas especial, firmou o seguinte entendimento<sup>204</sup>:

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

No caso supracitado, um gestor público teve suas contas reprovadas e foi condenado ao pagamento de R\$64.959,66 (sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e nove reais e sessenta e seis centavos) por irregularidades na execução de convênio com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O referido

---

<sup>203</sup> “Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

<sup>204</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União . Primeira Câmara. TCE- 019.205/2014-7. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CAPACITAÇÃO DE TRABALHADORES. RECURSOS DO FAT. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. APLICAÇÃO DO ART. 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO XII, DA LEI 9.784/1999 E ART. 24 DA LINDB. PROVIMENTO PARCIAL. REDUÇÃO DO DÉBITO. NOTIFICAÇÃO. Relator: VITAL DO REGO. Julgado em 20/04/2020

ajuste havia sido celebrado no ano de 1999 e tinha como objeto o treinamento de 272 alunos na área de informática.

À época dos fatos, a jurisprudência do TCU era no sentido de que a comprovação da regularidade desse tipo de convênio se daria, fundamentalmente, na demonstração de sua execução física. Para tanto, três elementos eram essenciais, quais sejam: instrutores, alunos treinados e instalação física.

Com a evolução jurisprudencial, o TCU passou a exigir outros documentos para comprovar a regularidade dos convênios firmados. Além dos elementos citados anteriormente, também passou a ser necessária a análise da regularidade da execução financeira, com uma verificação documental mais aprofundada.

A Primeira Câmara aplicou o comando do art. 24 da LINDB e considerou comprovada a execução física do convênio, nos termos da jurisprudência do Tribunal à época dos fatos. Ao final, não foi afastada totalmente a condenação por outras deficiências na prestação de contas, entretanto a multa foi reduzida para menos da metade do valor inicialmente aplicado. Verifica-se, portanto, que a Corte de Contas interpretou o dispositivo inserido na LINDB pela Lei da Segurança da maneira imaginada pelos seus idealizadores.

### **3.3.4- Casos nº 4, art. 28 da LINDB: Análise em bloco**

O parecer elaborado pela Consultoria do TCU<sup>205</sup> e encaminhado ao Presidente da República antes da sanção da Lei nº 13.655, de 2018, fez críticas contundentes novo artigo 28 da LINDB. O artigo 28 estabelece que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.”<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gabinete do Presidente. *Análise Preliminar do PL 7448/2017*. Disponível em :< <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 17.05.2021.

<sup>206</sup>. “Art. 28 O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.” BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.)

Na opinião dos autores do documento intitulado “Análise Preliminar ao PL 7448/2017”, o texto do artigo 28 autorizaria o agente público a ser negligente, imprudente ou imperito que nada lhe aconteceria, pois, supostamente, estaria isento de responsabilidade por seus atos. Em complementação ao primeiro parecer, a Consultoria Jurídica do TCU defendeu a inconstitucionalidade do dispositivo.<sup>207</sup>

A área jurídica do Tribunal alegou que o *caput* artigo 28 ofenderia o art. 37, § 6º da Constituição Federal, que estabelece o direito de regresso, nos casos de dolo ou culpa, contra os prestadores de serviços públicos responsáveis danos causados por seus agentes.<sup>208</sup> Argumentaram que o dispositivo constitucional não contém exigência de erro grosseiro, mas somente a culpa por parte do agente.

Ao apreciar matéria que trata da responsabilização para fins de direito de regresso, o Plenário teve o seguinte entendimento<sup>209</sup>:

O art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb) , que trata da responsabilização pessoal do agente em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica ao particular contratado pela Administração Pública e se refere exclusivamente à aplicação de sanções, visto que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

---

<sup>207</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *TC-012.028/2018-5*. Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Disponível em: <https://vdocuments.com.br/processo-tcuconjur-tc-0120282018-5-processo-decisorio-judicial-mas-que.html>. Acesso em: 10.05. 2021

<sup>208</sup> “Art. 37, § 6º: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.” (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09.06.2021.)

<sup>209</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 002.048/2014-0*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTENÇÃO DE TALUDE ÀS MARGENS DE RODOVIA. SUPERFATURAMENTO POR PREÇOS E QUANTITATIVOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES DE INCONSISTÊNCIA NOS CÁLCULOS EFETUADOS PELO TRIBUNAL; DE INAPLICABILIDADE DE NORMA ESPECÍFICA NAS OBRAS EXECUTADAS; E DE AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE PELAS IRREGULARIDADES APURADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS ARGUMENTOS RECURSAIS. REDUÇÃO DE UMA DAS PARCELAS DO DÉBITO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO FISCAL DO CONTRATO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO DA PROJETISTA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DA CONSTRUTORA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 20.11.2019.

Na apreciação de embargos declaratórios contra Acórdão que determinou a agente público e duas empresas privadas o ressarcimento de danos causados ao erário, o Plenário da Corte de Contas formulou tese de que o dever de indenizar os prejuízos ao erário permaneceu sujeito à comprovação de dolo ou culpa, mesmo após o advento do art. 28 da LINDB. No caso em análise, o agente público e as empresas foram condenadas ao ressarcimento do erário por incluírem na planilha de custos de obra utilização de modalidade de transporte das composições mais onerosa do que a que foi de fato utilizada.

As empresas argumentaram que não houve dolo ou erro grosseiro e que, portanto, não poderiam ser responsabilizadas nos termos do art. 28 da LINDB. O Tribunal, no entanto, rechaçou as alegações e afirmou que o referido dispositivo se aplica exclusivamente aos agentes públicos e não aos particulares contratados pela Administração para elaboração de projetos de obras viárias.

Os membros da Corte definiram, também, que o disposto no art. 28 faz referência apenas à aplicação de sanções aos agentes públicos. De acordo com o entendimento adotado, a obrigação de indenizar por prejuízos causados ao erário ainda está sujeita à comprovação apenas de dolo ou culpa, sem se falar em qualquer gradação ou erro grosseiro, igualmente para fins de regresso à administração pública, nos termos dispostos no art. 37, §6º da Constituição Federal.

Para os integrantes do TCU, o art. 28 da LINDB apresentou novos parâmetros exclusivamente no que diz respeito ao direito sancionador, e não do dever de ressarcimento ao erário. Os Ministros ressaltaram que as medidas de cunho ressarcitório não fazem parte do conceito de sanção administrativa, pois não ambicionam repreender, mas tão somente reparar os danos causados<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> No Acórdão foi citado Fábio Medina Osório: "O que importa ressaltar, nesse contexto, é que as medidas de cunho ressarcitório não se integram no conceito de sanção administrativa, pois não assumem efeito afliitivo ou disciplinar, não ambicionam a repressão, mas sim a reparação do dano, assumindo conteúdo restitutivo, reparatório, submetendo nesse ponto a princípios próprios, específicos, mais próximos, naturalmente, do Direito Civil." Para mais, ver: OSÓRIO, Fábio de Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

O mesmo entendimento foi adotado em situação na qual se apreciava a existência de responsabilização financeira por dano ao erário<sup>211</sup>:

A regra prevista no art. 28 da Lindb (Decreto-lei 4.657/1942), que estabelece que o agente público só responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, não se aplica à responsabilidade financeira por dano ao erário. O dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

No caso dos autos, a Primeira Câmara apreciou embargos declaratórios opostos por ex-prefeito e secretária-adjunta municipal contra decisão que julgou como irregulares suas contas, com aplicação de multa e ressarcimento dos danos, em virtude de desconformidade prestação de contas de obra realizada em viaduto. A obra foi executada por meio de convênio entra a União e o município.

O colegiado entendeu que ficou evidenciado o erro grosseiro pela inobservância do dever de cuidado pela assinatura de termo de aditamento acintosamente ilegal. Os ministros ressaltaram, no entanto, que mesmo se não houvesse erro grosseiro, o art. 28 da LINDB não modificou os requisitos necessários para responsabilidade financeira por débito, considerando que esta matéria tem tratamento constitucional expresso (art. 37, § 6º, da Constituição Federal).

Esse ponto adquire importância significativa pelo fato de a Corte sedimentar seu entendimento a respeito da aplicação das inovações trazidas pelo artigo 28 da LINDB. A delimitação sobre seu alcance parece ter sido pacificada pelo plenário.

A responsabilização exclusivamente por dolo ou erro grosseiro fica restrita ao poder sancionador, com a aplicação de multas ou condenações diversas por

---

<sup>211</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 026.095/2006-8. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PG 236/2000. execução de diversas obras de infraestrutura urbana EM JOÃO PESSOA/PB, inclusive a construção do Viaduto Cristo Redentor (Viaduto do Ceasa), na BR230/PB. SUPERFATURAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. SUPERFATURAMENTO POR PREÇOS EXCESSIVOS. PAGAMENTO A MAIOR DE REAJUSTE CONTRATUAL. ADITAMENTO CONTRATUAL ILEGAL INCLUINDO SERVIÇOS CUJA RESPONSABILIDADE ERA DA PRÓPRIA CONTRATADA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO.* Rel. Benjamin Zymler, julgado em: 09.07.2019.

irregularidades no uso de recursos públicos. A responsabilidade de reparar danos ao erário continua existindo na configuração de conduta dolosa ou culposa por parte do agente, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Como o conceito da expressão “erro grosseiro” é aberto, possibilitando interpretações diversas, o TCU tem buscado definir condutas passíveis de serem enquadradas como praticadas por “erro grosseiro” e, portanto, merecedoras da devida reprimenda sancionatória por parte do Tribunal. Essa busca pela delimitação de condutas reprováveis possibilita um aumento da segurança jurídica, pois permite aos gestores públicos se precaverem e evitarem determinadas práticas.

No Acórdão 1691/2020, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, o Plenário da Corte entendeu que “para aplicação de sanções pelo TCU, deve-se caracterizar a ocorrência de culpa grave ou dolo na conduta do administrador público.”<sup>212</sup> A culpa grave, nas palavras do Ministro Relator, é decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado<sup>213</sup>.

No referido julgamento, o Tribunal apreciou representação formulada contra pregoeiro por aceitação de atestado de capacidade técnica com indícios de falsidade material. O Plenário entendeu que o agente público objeto de representação não poderia ter sua conduta enquadrada como “erro grosseiro” e, portanto, não sofreria sanção do TCU.

Entre as razões sopesadas para elidir a culpa grave do pregoeiro, uma chamou a atenção pelo fato de não ser vista com frequência. Trata-se da constatação de que o agente público em questão não dispunha dos mesmos recursos de informação dos

---

<sup>212</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TC 011.705/2018-3. PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA ADJUDICAÇÃO DE OBJETO DE PREGÃO ELETRÔNICO. EVENTO AGROINDUSTRIAL. CERTIDÕES OBTIDAS DE FORMA IRREGULAR. PROCEDÊNCIA. MULTA AO PREGOEIRO. INIDONEIDADE DE EMPRESA LICITANTE. PEDIDO DE REEXAME. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO IMPEDEM A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA DO RECORRENTE COMO “ERRO GROSSEIRO” PARA FINS DO ART. 28 DA LINDB E DECRETO 9.830/2019. PROVIMENTO.* Rel. Augusto Nardes, julgado em 20.11.2019. Mesmo entendimento: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *RA n. 008.256/2010-1. RELATÓRIO DE AUDITORIA CONSOLIDADO. FOC INSS. OBRAS DO PROJETO DE EXPANSÃO DA REDE DE ATENDIMENTO DO INSS. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO PADRÃO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. RECURSO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.* Rel. Augusto Nardes, julgado em 24.07.2019.

<sup>213</sup> *Ibidem*.

quais dispõem os técnicos do TCU, “caracterizando disparidade de armas em desfavor do recorrente.”<sup>214</sup>.

Esse tipo de situação é recorrente e atinge, principalmente, pequenas prefeituras que não contam com recursos técnicos e humanos semelhantes aos encontrados nos mais variados órgãos de controle. Essas limitações interferem no exercício das atividades, evidenciando a situação relatada no julgamento mencionado.

O Tribunal também já entendeu que “pode ser tipificado como erro grosseiro o descumprimento, sem a devida motivação, de determinação expedida pelo TCU, pois tal conduta revela grave inobservância do dever de cuidado, o que configura culpa grave.”<sup>215</sup> No caso concreto, o TCU determinou ao órgão fiscalizado que tomasse providências a respeito da publicação da relação de beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

O agente público argumentou que as recomendações do Tribunal haviam sido apresentadas em momento anterior ao de sua investidura no cargo. Entretanto, a Corte entendeu que é dever do agente público inteirar-se das determinações expedidas pelo TCU relativas à sua área de atuação, visto que as determinações expedidas pela Corte de Contas não possuem caráter pessoal, e sim institucional. Com essas considerações, o Tribunal optou por reconhecer a responsabilidade do gestor público e aplicar medida sancionatória.

---

<sup>214</sup> “(...) “Entretanto, 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 de o Senar-AR/MT não dispor dos mesmos recursos de informação presentes nesta Corte de Contas, caracterizando disparidade de armas em desfavor do recorrente; iii) o valor da contratação foi inferior ao da segunda classificada; iv) o evento foi realizado de forma satisfatória, com alcance dos objetivos pretendidos na contratação; v) não ter havido violação explícita de dispositivos legais e regulamentares aplicáveis à espécie; vi) ausência de indícios de que o pregoeiro tenha agido em conluio com empresa fictícia ou com seus representantes ou se beneficiado do certame; conclui-se não poder ser caracterizada a conduta do recorrente como erro grosseiro ou dolosa.(...).

<sup>215</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TC n. 020.166/2015-0. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS PROCEDIMENTOS REALIZADOS NA SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA), EM ASSENTAMENTOS IMPLANTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIAS.* Rel. Augusto Sherman, julgado em 05.08.2020.

Em outra situação, a Primeira Câmara do Tribunal entendeu que pode ser caracterizada como erro grosseiro ou culpa grave a conduta de agente político que firma convênio, com previsão de repasse de verbas federais, a objeto não elegível pela respectiva política pública, mesmo se existirem pareceres técnicos e jurídicos autorizadores<sup>216</sup>. No caso em tela, Ministro de Estado foi responsabilizado, mesmo com a existência de pareceres técnicos e jurídicos, por ter assinado convênio que “violou frontalmente normas de regência” de Política Nacional de qual deveria ter conhecimento e zelo.

Observe-se que, mesmo com as novas disposições inseridas na LINDB, o Tribunal continua rigoroso na aplicação de sanções aos agentes públicos. A assinatura de convênio com base em pareceres técnicos e jurídicos formulados por servidores públicos federais não poderia ser enquadrada como erro grosseiro.

As áreas técnicas e jurídicas dos órgãos federais são formadas, geralmente, por servidores públicos estáveis e aptos a efetuar análises complexas de conformidade entre objeto do convênio e a política pública respectiva. Não é razoável exigir do agente político a apreciação minuciosa de todos os convênios assinados por seu Ministério.

Em outro julgamento, desta vez pelo Plenário, os membros do Tribunal entenderam que pode ser considerado como erro grosseiro para fins do art. 28, da LINDB, o ato do gestor público que desconsiderar, sem motivação devida, parecer elaborado pela consultoria jurídica do respectivo órgão ou entidade<sup>217</sup>. A Corte

---

<sup>216</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 008.985/2016-2. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTO DE CUNHO EMINENTEMENTE PRIVADO E EM DESACORDO COM AS NORMAS DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO. CITAÇÃO DA ENTIDADE CONVENIENTE E DE SEU DIRIGENTE. AUDIÊNCIA DOS AGENTES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO DO TURISMO QUE PARTICIPARAM DA APROVAÇÃO DO CONVÊNIO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO CARÁTER ESTRITAMENTE PRIVADO DA AVENÇA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. VIOLAÇÃO DA PORTARIA DO MINISTÉRIO QUE DISCIPLINAVA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. MULTA.* Rel. Benjamin Zymler, julgado em 01.10.2019.

<sup>217</sup>BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *REPR n. 014.448/2017-3. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 19/2016, PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) (EXTINTO), ATUAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DE ARQUITETURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS PARA O ÓRGÃO GERENCIADOR (MI), E PARA O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA), ÓRGÃO PARTICIPANTE. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE POR*

considerou que tal conduta revelaria desempenho abaixo das expectativas para um administrador médio, configurando, assim, culpa grave.

A responsabilidade do parecerista jurídico também foi objeto de apreciação pela Primeira Câmara da Corte. Os integrantes do colegiado entenderam que o ato de aprovar minuta de edital licitatório contendo irregularidades que não envolvam controvérsias jurídicas ou complexidades técnicas relevantes pode ser tipificada como erro grosseiro para fins do exercício do poder sancionatório do TCU<sup>218</sup>.

No caso analisado, a parecerista jurídica endossou edital contendo irregularidades flagrantes, em desacordo com a Lei de Licitações. Para a caracterização da culpa grave nesse caso, os ministros ressaltaram que não é necessária a existência de má-fé ou dolo, mas apenas o simples ato de elaborar parecer em desacordo com as normas vigentes.

Nesse trabalho de determinar as condutas que podem ser caracterizadas como erro grosseiro, o Tribunal firmou os seguintes entendimentos:

- a) A realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado pode ser tipificada como erro grosseiro<sup>219</sup>;

---

INDICAÇÃO DE MARCA E PERMISSÃO INDEVIDA PARA ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE OITIVAS, DILIGÊNCIAS E INSPEÇÃO. EXAME DOS ELEMENTOS COLACIONADOS AOS AUTOS. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CAUTELAR PARA QUE O MAPA SE ABSTENHA DE UTILIZAR A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) DECORRENTE DO PE SRP 19/2016. REFERENDO DO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAR CONTRATO DECORRENTE DE ADESÃO À ARP. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. REJEIÇÃO. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. CIENTIFICAÇÃO. Rel. Augusto Nardes, julgado em 05.06.2019.

<sup>218</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE 004.098/2015-3*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FUNASA. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO E MULTA. RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO DE DOIS DOS RECURSOS POR SEREM INTEMPESTIVOS E NÃO TRAZEREM DOCUMENTOS NOVOS. CONHECIMENTO DOS DEMAIS. PROVIMENTO PARCIAL DE DOIS RECURSOS. EXCLUSÃO DE PARCELAS DE DÉBITOS E REDUÇÃO PROPORCIONAL DA MULTA PARA ALGUNS RECORRENTES. NÃO PROVIMENTO DE OUTRO RECURSO. MANUTENÇÃO DE MULTA PARA RESPONSÁVEL QUE FALECEU APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO DA DECISÃO. Rel. Bruno Dantas, julgado em 01.09.2020.

<sup>219</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 020.244/2014-2*. PAGAMENTO ANTECIPADO DE PRODUTO QUÍMICO IMPORTADO. AUSÊNCIA DA ENTREGA DO PRODUTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 06.02.2019.

- b) A autorização de pagamento sem a devida liquidação da despesa pode ser tipificada como erro grosseiro<sup>220</sup>;
- c) O direcionamento de licitação para marca específica sem a devida justificativa técnica pode ser tipificado como erro grosseiro<sup>221</sup>;
- d) A prestação de contas dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, regulada pela Lei 9.604/1998 e pela Portaria MDS 625/2010, desacompanhada do parecer do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), pode ser tipificada como erro grosseiro<sup>222</sup>;
- e) O pagamento de serviços de natureza continuada prestados sem respaldo contratual, em afronta ao art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, pode ser tipificado como erro grosseiro<sup>223</sup>;
- f) Pode ser tipificado como erro grosseiro para fins do art. 28 da LINDB, o ato que reenquadrar empregado público em cargo de natureza absolutamente

---

<sup>220</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 014.213/2014-1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO 2.204/2001. EXECUÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS. CITAÇÕES. ALEGAÇÕES DE DEFESA NÃO AFASTAM AS OCORRÊNCIAS. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECOLHIMENTO INTEGRAL DO DÉBITO POR UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO.* Rel. Vital do Rêgo, julgado em 26.03.2019.

<sup>221</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. REPR n. 014.448/2017-3. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 19/2016, PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) (EXTINTO), ATUAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DE ARQUITETURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS PARA O ÓRGÃO GERENCIADOR (MI), E PARA O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA), ÓRGÃO PARTICIPANTE. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE POR INDICAÇÃO DE MARCA E PERMISSÃO INDEVIDA PARA ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE OITIVAS, DILIGÊNCIAS E INSPEÇÃO. EXAME DOS ELEMENTOS COLACIONADOS AOS AUTOS. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CAUTELAR PARA QUE O MAPA SE ABSTENHA DE UTILIZAR A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) DECORRENTE DO PE SRP 19/2016. REFERENDO DO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAR CONTRATO DECORRENTE DE ADESÃO À ARP. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. REJEIÇÃO. MULTA AOS RESPONSÁVEIS. CIENTIFICAÇÃO. Rel. Augusto Nardes, julgado em 05.06.2019. (o mesmo acórdão teve dois enunciados formulados pela área técnica do Tribunal)

<sup>222</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 020.958/2016-1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO COMBATIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO.* Relator: Vital do Rêgo, julgado em 25.06.2019.

<sup>223</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. *ACOM n. 023.177/2018-7. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONSTATAÇÃO DE GRAVE INFRAÇÃO A NORMATIVOS LEGAIS E PRINCÍPIOS QUE REGEM AS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. ERRO GROSSEIRO. CULPA GRAVE. APENAÇÃO DOS GESTORES.* Rel. Augusto Nardes, julgado em 03.12.2019.

diversa e com atribuições de complexidade superior às previstas no cargo original, a caracterizar ascensão funcional<sup>224</sup>.

- g) A execução de objeto conveniado em desacordo com o plano de trabalho aprovado pelo concedente é considerada erro grosseiro para fins de responsabilização perante o TCU<sup>225</sup>.

Entre os anos de 2019 e 2020 foi possível verificar que o TCU analisou casos concretos de forma a estabelecer a caracterização de diversos atos que podem ser tipificados como condutas praticadas com “erro grosseiro” ou “culpa grave”. A Corte também manteve a distinção entre responsabilidade para fins de exercício do poder sancionatório, existente no caso de erro grosseiro, e a possibilidade de reparação ao erário, que, no entendimento do Tribunal, não foi alterada pelo art. 28 da LINDB, necessitando, para sua efetivação, da comprovação de dolo ou culpa, sem gradação.

Esse entendimento pode inibir alguns dos objetivos esperados com a entrada em vigor da nova legislação. O agente público ainda poderá ser exposto ao ressarcimento ao erário em casos de culpa, sem gradação, ou seja, não importando se houve erro grosseiro na conduta ou não.

---

<sup>224</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. TCE ° 003.120/2013-9. REPRESENTAÇÃO. ESTABELECIMENTO DE REGRAS DE ENQUADRAMENTO NO PES/2010. TRANSPOSIÇÃO DE CARGOS. VIOLAÇÃO DO ART. 37, INCISO II E § 2º, DA CF/1988. BURLA À EXIGÊNCIA DE CONCURSO PARA ACESSO AOS EMPREGOS PÚBLICOS. NULIDADE DOS ENQUADRAMENTOS NO EMPREGO PÚBLICO DE TÉCNICO DE GESTÃO DETERMINADOS PELOS ITENS 1.9.1 E 1.21.1.1 DA RESOLUÇÃO DO DIRETOR-PRESIDENTE Nº 453/2010. ESTABELECIMENTO DE REGRAS DE TRANSIÇÃO NOS TERMOS DO ART. 21 DA LINDB. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS DIRETORES DA CBTU. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS PELOS TÉCNICOS DA CBTU. EXISTÊNCIA DE ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE PENA DE MULTA. DETERMINAÇÕES. Relator: BENJAMIN ZYMLER, Julgado em 03/12/2019.

<sup>225</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. TCE 020.825/2016-1. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO ENTRE O EXTINTO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL E O MUNICÍPIO DE SANTANA DE MATOS-RN. CONSTRUÇÃO DE AÇUDE NO REFERIDO MUNICÍPIO. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DAS OBRAS. CITAÇÃO DO EX-PREFEITO, DO EX-CHEFE DE FISCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E DA EMPRESA CONTRATADA. APRESENTAÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA PELOS GESTORES MUNICIPAIS. REVELIA DA EMPRESA. OBRA REALIZADA EM DESACORDO COM O PROJETO BÁSICO. FUNCIONALIDADE DA OBRA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO DO ACÓRDÃO 299/2018-TCU-PLENÁRIO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS GESTORES MUNICIPAIS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA. ELEVADO DECURSO DO TEMPO. EXECUÇÃO CONTRATADA. DIFICULDADE EM AFERIR EVENTUAL DÉBITO A SER ATRIBUÍDO À EMPRESA CONTRATADA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. Relator: VITAL DO RÊGO. Julgado em 09/06/2020

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo inicial destacou que a segurança jurídica representa o âmago do direito, pois é através dela que as relações jurídicas constituídas podem ter previsibilidade e estabilidade. A existência da sensação de estabilidade nas relações jurídicas é fundamental para o desenvolvimento socioeconômico de um país.

Existe uma relação direta entre o nível de segurança jurídica observado em uma nação e índices de confiança para atração de investimentos externos. A legislação e a jurisprudência brasileiras estão evoluindo na busca por segurança jurídica. É notável a existência de uma sensibilização positiva em relação ao assunto no Congresso Nacional, no Governo Federal e também no Poder Judiciário.

O segundo capítulo buscou apresentar o histórico de problemas graves enfrentados pelos gestores para o efetivo exercício de suas funções e o contexto existente no momento da idealização da proposta legislativa que originou a Lei da Segurança Jurídica. Verificou-se que o fortalecimento dos órgãos de controle não foi acompanhado de um investimento semelhante nos órgãos de gestão. Esse fato resultou em uma hipertrofia das entidades fiscalizadoras, com recursos materiais e humanos de excelência, resultando em uma relação assimétrica com os gestores públicos, muitas vezes sem recursos semelhantes para o exercício de suas funções.

O temor de ser responsabilizado em diversas esferas distintas atrapalhava na busca de soluções criativas para os problemas enfrentados corriqueiramente na gestão da máquina pública. Em alguns casos, os órgãos controladores, utilizando-se muitas vezes de conceitos abstratos, determinavam práticas de atos de gestão que seriam de responsabilidade dos gestores públicos habilitados.

Durante a tramitação da proposição que originou a Lei da Segurança Jurídica, de autoria do Senador Antonio Anastasia, houve a realização de apenas uma audiência pública. Esse fato resultou em críticas fundadas, formuladas por diversas entidades representativas, sobre uma eventual falta de diálogo com os organismos de

controle durante a discussão de assunto de tamanha relevância. Entretanto, os vetos opostos à Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, corrigiram, acertadamente, dispositivos que poderiam trazer mais prejuízos do que benefícios aos objetivos pretendidos.

No último capítulo, foram apresentados dados sobre a aplicação efetiva da nova legislação pela Corte de Contas. No período analisado, entre 2019 e 2020, não foram encontradas evidências de que as críticas ao texto pendente de sanção que foram encaminhadas ao Presidente da República pelo Tribunal de Contas da União (TCU) estavam corretas. No recorte temporal analisado não houve a demonstração de prejuízo para o exercício da fiscalização ou ao combate à corrupção por parte do TCU.

Os acréscimos promovidos ao texto da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro (LINDB) tiveram como principal objetivo fortalecer a segurança jurídica e a qualidade na aplicação do direito público. Além disso, os novos dispositivos buscam atrair e manter os gestores públicos de boa-fé que desejam exercer suas funções sem risco de responsabilizações onerosas e desarrazoadas.

O TCU, no período compreendido entre 2019 e 2020, realizou a interpretação e aplicação de ao menos quatro artigos acrescentados à LINDB pela Lei da Segurança Jurídica, quais sejam: art. 20, art. 22, art. 24 e art. 28 da LINDB.

O art. 20 da LINDB buscou exigir do agente com poder decisório a consideração das consequências práticas nas decisões tomadas com base em valores abstratos, como forma de garantir a previsibilidade e estabilidade. O TCU, ao aplicar e interpretar a norma adequadamente, foi ao encontro das expectativas criadas pelos idealizadores da Lei da Segurança Jurídica.

O art. 22 da LINDB consagrou a ideia da “primazia da realidade” na apreciação da responsabilidade do gestor público. Na interpretação e aplicação da norma, o TCU excluiu a responsabilidade de agentes apreciando as condições reais que enfrentavam para o exercício das atividades. A Corte de Contas entendeu, também, que para aplicação das sanções, devem ser consideradas a natureza e a gravidade

da infração, os danos que dela provieram para a Administração Pública, e as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. Nos casos analisados, o Tribunal aplicou a norma de acordo com os objetivos almejados pelos seus idealizadores.

O art. 24 da LINDB estabelece que a revisão de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma, que já houver completado seus efeitos, deverá levar em conta as orientações gerais da época, garantindo a segurança jurídica de situações plenamente constituídas. O TCU também aplicou o dispositivo em caso concreto, nos termos pretendidos pelos idealizadores da “Lei da Segurança Jurídica”.

O art. 28 da LINDB tem por objetivo proteger o agente público que atua de boa-fé. Determina que o agente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Nesse caso, no entanto, o TCU adotou posição que, ao que parece, não convergiu com os efeitos pretendidos pelos idealizadores das mudanças na LINDB.

O Tribunal firmou entendimento de que os novos parâmetros de aferição da responsabilidade dos agentes públicos são aplicados exclusivamente no que diz respeito ao direito sancionador, e não se referem ao dever de ressarcimento ao erário.

Segundo as decisões analisadas, os membros da Corte entenderam que as medidas de cunho ressarcitório não fazem parte do conceito de sanção administrativa, pois não ambicionam repreender, mas tão somente reparar os danos causados. De acordo com essa interpretação, o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos ainda está sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Restringir a responsabilização pessoal do agente, no que diz respeito ao poder sancionador do Tribunal, já é extremamente benéfico ao gestor público de boa-fé. Entretanto, o risco de responsabilização financeira ainda vai impactar negativamente na iniciativa dos gestores em tomarem decisões inovadoras ou onerosas. Os idealizadores da norma pretendiam aliviar esse tipo de temor, mas, ao que parece,

prevaleceu a aplicação do texto constitucional no que diz respeito às medidas de cunho ressarcitório.

A Corte de Contas, adicionalmente, tem se preocupado em definir situações que poderiam ser ou não caracterizadas como erro grosseiro. Essa definição é importante para nortear as ações dos gestores públicos.

As mudanças legislativas trazidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, são alvissareiras e podem contribuir para uma maior eficiência e qualidade na aplicação do direito público. Consequentemente, podem ajudar gestores públicos no desempenho de suas atividades funcionais em benefício da sociedade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA SENADO. *Segurança jurídica nas decisões do poder público é tema de audiência na CCJ.* 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/11/18/seguranca-juridica-nas-decisoes-do-poder-publico-e-tema-de-audiencia-na-ccj/>. Acesso em: 15.05.2021.

AMARAL, Gilberto Luiz do. *Quantidade de Normas Editadas No Brasil: 31 Anos Da Constituição Federal de 1988.* Dados atualizados até dia 31/09/2019. IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Disponível em < <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/10/art20191025-11.pdf>> Acesso em 13 de jul. 2020.

ARAÚJO, FRANCISCO RÉGIS FROTA ARAÚJO. *DELIMITAÇÃO HISTÓRICA DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS E SUAS DIMENSÕES.*  
<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>,  
 aceso no dia 12/07/2020

ARAÚJO, Francisco Régis Frota Araújo; MOREIRA, José Davi Cavalcante. *Delimitação Histórica do Princípio da Segurança Jurídica nas Constituições Brasileiras e Suas Dimensões.* In: *CONPEDI*, XIX Encontro Nacional do CONPEDI, 2010. p. 4579. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3529.pdf>. Acesso em: 10.07.2020.

ARIDA, P. *A pesquisa em direito e economia: em torno da historicidade da norma.* In: ZYLBERSTAJN, D., SZTAJN, R. (orgs.). *Direito & economia.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. In: PINHEIRO, Armando Castelar *Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações.* Brasília: Ipea, 2005.

ARNAULCL, Andreas Von, *Rechtssicherheit*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2006. pp. 111-113; Johanna Hey, *Steuerplanungssicherheit ais Rechtsproblem*, Köln, Otto Schmidt, 2002. p. 99. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário.* 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 3ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 175. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 26. Ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2009.

BINENBOJM, G.; CYRINO, A. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, pp. 203-224, 23 nov. 2018.

BITENCOURT NETO, Eurico; MARRARA, Thiago (Coord.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2019/Decreto/D9830.htm/). Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. STJ NOTÍCIAS. *Nova Jurisprudência em Teses traz julgamentos sobre o processo administrativo disciplinar*. 2020. Disponível em: < <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Novo-Jurisprudencia-em-Teses-traz-julgamentos-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar-.aspx#:~:text=Lan%C3%A7ada%20em%20maio%20de%202014,pesquisa%20nos%20precedentes%20do%20tribunal.>>. Acesso em 12.07.2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Novo-Jurisprudencia-em-Teses-traz-julgamentos-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar-.aspx#:~:text=Lan%C3%A7ada%20em%20maio%20de%202014,pesquisa%20nos%20precedentes%20do%20tribunal.>> Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/Novo-Jurisprudencia-em-Teses-traz-julgamentos-sobre-o-processo-administrativo-disciplinar-.aspx#:~:text=Lan%C3%A7ada%20em%20maio%20de%202014,pesquisa%20nos%20precedentes%20do%20tribunal.>>

disciplinar-

.aspx#:~:text=Lan%C3%A7ada%20em%20maio%20de%202014,pesquisa%20nos%20precedentes%20do%20tribunal.> Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 5063/2020*. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 14, § 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de leis e dispositivos. Disponível em: <  
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2264879>> Acesso em: 14.12.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2020*. Código Civil de 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm#art206%C2%A73v)>  
Acesso em: 12.07.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 11.07.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm)> Acesso em: 12.07.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>. Acesso em: 12.07.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Brasília: Poder Legislativo, 1999. Disponível em: <  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9882.htm)>. Acesso em: 11.07.2020. BRASIL. Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 06 dez. 1999

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010*. Altera a ementa do Decreto-Lei no 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em :

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2010/Lei/L12376.htm#art2).

Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016*. Cria o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília: Poder Legislativo, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm)>. Acesso em: 14.07.2020.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018*. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm). Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. *Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997*. Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Poder Legislativo, 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19503compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm). Acesso em: 10.05.2021.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 09.06.2021.

BRASIL. *Constituição de 1891*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. *Constituição de 1934*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. *Constituição de 1934*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)> Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. *Constituição de 1937*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. *Constituição de 1937*. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm)> Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. *Constituição de 1946*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)> Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. *Corpus Iuris Civilis Digestu*, Escola da Magistratura do TRF 1º Região, <<https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/52682/1/Corpus%20iuris%20civilis%20%28disgesto%29.pdf>>, acesso em 02 de jul, 2020..

BRASIL. Discurso de abertura do Ano Judiciário de 2020, disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DiscursoAberturaAnoJudiciario2020.pdf>>, acesso em 05 de jun, 2020.

BRASIL. *Discurso de abertura do Ano Judiciário de 2020*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DiscursoAberturaAnoJudiciario2020.pdf>>. Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. *Discurso proferido durante participação no “seminário “30 anos da Constituição Federal – Desafios Constitucionais de Hoje e Propostas para os próximos 30 anos”*. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=394767>>. Acesso em: 12.05. 2021.

BRASIL. Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 1 fev. 1999.

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 10 nov. 1999

BRASIL. Lei n. 9.868, de 10 de novembro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 10 nov. 1999

BRASIL. Lei n. 9.882, de 03 de dezembro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União. Poder Executivo: Brasília, DF. 06 dez. 1999

BRASIL. Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/Lei/L13334.htm)> Acesso em 14 de jul. 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF. *Ofício nº 330/2018 – SUBGDP/SGJ/GAB/PGR*. 2018. Disponível em: [https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/04/oficio\\_notatecnica\\_13-04-18\\_pgr-00192069\\_2018-1-1.pdf](https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/04/oficio_notatecnica_13-04-18_pgr-00192069_2018-1-1.pdf). Acesso em: 09.05. 2021.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. Presidência da República. Disponível em <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/governo-federal-revoga-cerca-de-5-5-decretos-ao-dia>> Acesso em 14 de jul. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Disponível em <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/governo-federal-revoga-cerca-de-5-5-decretos-ao-dia>> Acesso em 14 de jul. 2020.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Medida Provisória nº 966, de 13 de maio de 2020*. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Disponível em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm). Acesso em: 20.05.2021.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/12/bolsonaro-sanciona-lei-que-cria-regime-juridico-emergencial-na-pandemia>, acesso no dia 13/06/2020.

BRASIL. Senado Federal. Agência Senado, disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/06/12/bolsonaro-sanciona-lei-que-cria-regime-juridico-emergencial-na-pandemia>, acesso no dia 13/06/2020.

BRASIL. Senado Federal. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401175&ts=1594026622202&disposition=inline>> Acesso em 14 de jul. 2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *PARECER (SF) Nº 22, DE 2017*. Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o processo PROJETO DE LEI DO SENADO nº349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.

Disponível em : <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5205948&ts=1593913219004&disposition=inline>. Acesso em: 21.05.2021.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *PEC nº .../2015*. Altera o art. 175 Constituição Federal, para determinar que as concessões e permissões de serviços públicos sejam normatizados por lei complementar. Brasília: Poder Legislativo, 2015. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401175&ts=1594026622202&disposition=inline>>. Acesso em: 14.07.2020.

BRASIL. SENADO FEDERAL. *PLS 349/2015*. Inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei n. 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407647&ts=1593913219661&disposition=inline>. Acesso em: 10.05.2021. BRASIL. Senado Federal. Disponível em <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=1401175&ts=1594026622202&disposition=inline>> Acesso em 14 de jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num\\_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF)> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num\\_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=94074498&num_registro=201102118907&data=20190523&tipo=3&formato=PDF)> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=879>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. A Constituição e o Supremo. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=879>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AG. REG. em MS n. 25.805/DF. Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgado em: 26.06.2012, Dje em 28.06.2012. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026105>>

acesso em 12/07/2020. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG. REG. EM MS25.805/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 26/06/2012. disponível em <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026105>>  
acesso em 12/07/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG. REG. EM MS25.805/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, 26/06/2012. disponível em <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7026105>>  
acesso em 12/07/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4043019&numeroProcesso=636553&classeProcesso=RE&numeroTema=445>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4043019&numeroProcesso=636553&classeProcesso=RE&numeroTema=445>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS35506votoMMA.pdf>>  
Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE\\_636886\\_Min\\_AM.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE_636886_Min_AM.pdf)>  
Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/MS35506votoMMA.pdf>>  
Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <  
[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE\\_636886\\_Min\\_AM.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE_636886_Min_AM.pdf)>  
Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>>

Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752747720>>

Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tribunal Pleno. MS 24631/DF. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, julgado em: 09.08.2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>> . Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>> . Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/tcu-e-as-constituicoes.htm>> . Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/funcionamento/>> . Acesso em 12 de jul. 2020

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A25753C20F0157679AA5617071&inline=1>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>> . Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/museu-do-tribunal-de-contas-da-uniao/tcu-a-evolucao-do-controle/da-criacao-a-instalacao.htm>> . Acesso em 12 de jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *RA n. 008.256/2010-1*. RELATÓRIO DE AUDITORIA CONSOLIDADO. FOC INSS. OBRAS DO PROJETO DE EXPANSÃO DA REDE DE ATENDIMENTO DO INSS. DEFICIÊNCIAS NO PROJETO BÁSICO PADRÃO. MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. RECURSO DE REEXAME. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO. Rel. Augusto Nardes, julgado em 24.07.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *REPR n. 014.448/2017-3*. REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE CAUTELAR. IRREGULARIDADES NO PREGÃO ELETRÔNICO SRP 19/2016, PROMOVIDO PELO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI) (EXTINTO), ATUAL MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR). CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS E PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA A EXPANSÃO E A MODERNIZAÇÃO DE ARQUITETURA DE ARMAZENAMENTO DE DADOS PARA O ÓRGÃO GERENCIADOR (MI), E PARA O MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA), ÓRGÃO PARTICIPANTE. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE POR INDICAÇÃO DE MARCA E PERMISSÃO INDEVIDA PARA ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DE OITIVAS, DILIGÊNCIAS E INSPEÇÃO. EXAME DOS ELEMENTOS COLACIONADOS AOS AUTOS. MANUTENÇÃO DA CAUTELAR CONCEDIDA. CAUTELAR PARA QUE O MAPA SE ABSTENHA DE UTILIZAR A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP) DECORRENTE DO PE SRP 19/2016. REFERENDO DO PLENÁRIO. CONHECIMENTO. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. ASSINATURA DE PRAZO PARA ANULAR CONTRATO DECORRENTE DE ADESÃO À ARP. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVAS. REJEIÇÃO.

MULTA AOS RESPONSÁVEIS. CIENTIFICAÇÃO. Rel. Augusto Nardes, julgado em 05.06.2019,

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TC 011.705/2018-3*. PEDIDO DE REEXAME EM REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES NA ADJUDICAÇÃO DE OBJETO DE PREGÃO ELETRÔNICO. EVENTO AGROINDUSTRIAL. CERTIDÕES OBTIDAS DE FORMA IRREGULAR. PROCEDÊNCIA. MULTA AO PREGOEIRO. INIDONEIDADE DE EMPRESA LICITANTE. PEDIDO DE REEXAME. CIRCUNSTÂNCIAS DO CASO CONCRETO IMPEDEM A CARACTERIZAÇÃO DA CONDUTA DO RECORRENTE COMO “ERRO GROSSEIRO” PARA FINS DO ART. 28 DA LINDB E DECRETO 9.830/2019. PROVIMENTO. Rel. Augusto Nardes, julgado em 20.11.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TC n. 020.166/2015-0*. RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE DOS PROCEDIMENTOS REALIZADOS NA SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA (PNRA), EM ASSENTAMENTOS IMPLANTADOS NO ESTADO DE SÃO PAULO. IRREGULARIDADES. AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. MULTA. INABILITAÇÃO. CIÊNCIAS. Rel. Augusto Sherman, julgado em 05.08.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 002.048/2014-0*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTENÇÃO DE TALUDE ÀS MARGENS DE RODOVIA. SUPERFATURAMENTO POR PREÇOS E QUANTITATIVOS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÕES DE INCONSISTÊNCIA NOS CÁLCULOS EFETUADOS PELO TRIBUNAL; DE INAPLICABILIDADE DE NORMA ESPECÍFICA NAS OBRAS EXECUTADAS; E DE AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE PELAS IRREGULARIDADES APURADAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DOS ARGUMENTOS RECURSAIS. REDUÇÃO DE UMA DAS PARCELAS DO DÉBITO. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DO FISCAL DO CONTRATO. NEGATIVA DE PROVIMENTO DO RECURSO DA PROJETISTA. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO DA CONSTRUTORA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 20.11.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 005.366/2019-4*. REPASSES FUNDO A FUNDO EFETUADOS PELO FUNDO NACIONAL DE SAÚDE. DESVIO DE

OBJETO. OCORRÊNCIA ANTERIOR À LEI COMPLEMENTAR 141/2012. AUSÊNCIA DE INTERESSE PÚBLICO NA DETERMINAÇÃO PARA O RESSARCIMENTO DO DÉBITO PELA MUNICIPALIDADE AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO GESTOR SEM DÉBITO. MULTA. Rel. Benjamin Zymler, julgado em: 29.04.2020., DJe em 03.05.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 020.244/2014-2*. PAGAMENTO ANTECIPADO DE PRODUTO QUÍMICO IMPORTADO. AUSÊNCIA DA ENTREGA DO PRODUTO. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 06.02.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Plenário. *TCE n. 026.095/2006-8*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PG 236/2000. execução de diversas obras de infraestrutura urbana EM JOÃO PESSOA/PB, inclusive a construção do Viaduto Cristo Redentor (Viaduto do Ceasa), na BR230/PB. SUPERFATURAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. SUPERFATURAMENTO POR PREÇOS EXCESSIVOS. PAGAMENTO A MAIOR DE REAJUSTE CONTRATUAL. ADITAMENTO CONTRATUAL ILEGAL INCLUINDO SERVIÇOS CUJA RESPONSABILIDADE ERA DA PRÓPRIA CONTRATADA. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. ACOLHIMENTO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DE ALGUNS DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA DOS DEMAIS. CONTAS IRREGULARES, COM DÉBITO E MULTA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. REJEIÇÃO. Rel. Benjamin Zymler, julgado em: 09.07.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *RP n. 022.148/2016-7*. REPRESENTAÇÃO. INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ALTERAÇÃO DE REGRA EDITALÍCIA SEM A CORRESPONDENTE PUBLICIDADE. SUPOSTA PARTICIPAÇÃO INDEVIDA DE COOPERATIVAS. POSSIBILIDADE INJUSTIFICADA DE ADESÃO DE OUTROS ÓRGÃOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. AUDIÊNCIAS. MULTAS. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO PARCIAL. SANEAMENTO DE ALGUMAS IRREGULARIDADES. CONSIDERAÇÕES SOBRE A POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE COOPERATIVAS POR ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS. PROVIMENTO PARCIAL. ENCAMINHAMENTO DA DELIBERAÇÃO À COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA PARA AVALIAR A OPORTUNIDADE E CONVENIÊNCIA. REVISTAR O ENTENDIMENTO PROFERIDO NA SÚMULA 281. Rel. Bruno Dantas, julgamento em 19.03.2019, DJe em 23.03.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 008.985/2016-2*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTO DE CUNHO EMINENTEMENTE PRIVADO E EM DESACORDO COM AS NORMAS DA POLÍTICA NACIONAL DE TURISMO. CITAÇÃO DA ENTIDADE CONVENIENTE E DE SEU DIRIGENTE. AUDIÊNCIA DOS AGENTES PÚBLICOS DO MINISTÉRIO DO TURISMO QUE PARTICIPARAM DA APROVAÇÃO DO CONVÊNIO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DO CARÁTER ESTRITAMENTE PRIVADO DA AVENÇA. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. VIOLAÇÃO DA PORTARIA DO MINISTÉRIO QUE DISCIPLINAVA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS. MULTA. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 01.10.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 014.213/2014-1*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO 2.204/2001. EXECUÇÃO DE MELHORIAS SANITÁRIAS. CITAÇÕES. ALEGAÇÕES DE DEFESA NÃO AFASTAM AS OCORRÊNCIAS. CONTAS IRREGULARES. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. RECOLHIMENTO INTEGRAL DO DÉBITO POR UM DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS REGULARES COM RESSALVA. QUITAÇÃO. Rel. Vital do Rêgo, julgado em 26.03.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 020.958/2016-1*. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. CONHECIMENTO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA MODIFICAR A DECISÃO COMBATIDA. NEGATIVA DE PROVIMENTO. NOTIFICAÇÃO. Relator: Vital do Rego, julgado em 25.06.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. *TCE n. 025.577/2017-4*. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. DESVIO DE FINALIDADE/OBJETO NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO SUS. CONTAS IRREGULARES DA GESTORA COM APLICAÇÃO DE MULTA. FIXAÇÃO DE NOVO E IMPRORROGÁVEL PRAZO PARA QUE O MUNICÍPIO RECOLHA OS RECURSOS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. SUPOSTAS OMISSÕES E CONTRADIÇÕES. AUSÊNCIA DE VÍCIOS NA DELIBERAÇÃO RECORRIDA QUANTO À CONFIGURAÇÃO DO DÉBITO. RAZÕES RECURSAIS DO MUNICÍPIO INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO ATACADA. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO. OMISSÃO QUANTO À ANÁLISE DOS ANTECEDENTES DA

GESTORA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE CONDENAÇÃO NESTA CORTE DE CONTAS. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO DA PREFEITA PARA O FIM DE REDUZIR O VALOR DA MULTA. Rel. Benjamin Zymler, julgado em 21.07.2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU n. 305, de 28 de dezembro de 2018. Define a estrutura, as competências e a distribuição das funções de confiança das unidades da Secretaria do Tribunal de Contas da União. Art. 13, IV. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/resolucao-305-2018.html>. Acesso em: 28.05.2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. *ACOM n. 023.177/2018-7*. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. CONSTATAÇÃO DE GRAVE INFRAÇÃO A NORMATIVOS LEGAIS E PRINCÍPIOS QUE REGEM AS LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. ERRO GROSSEIRO. CULPA GRAVE. APENAÇÃO DOS GESTORES. Rel. Augusto Nardes, julgado em 03.12.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. TC 000.605/2016-6. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. CONSTRUÇÃO DE CISTERNAS NO MUNICÍPIO DE ICÓ/CE. AUSÊNCIA DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. DESAPARECIMENTO DE DOCUMENTOS. DESÍDIA EM BUSCAR OS ELEMENTOS DE PROVA. SUCESSIVA ALTERNÂNCIA NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. ATENUAÇÃO DA CULPABILIDADE SEM EXCLUIR O DEVER DE RESSARCIR O ERÁRIO. REDUÇÃO DA MULTA PROPORCIONAL AO DANO. PROVIMENTO PARCIAL. - A DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO IMPLICA DELEGAÇÃO DE RESPONSABILIDADE, COMPETINDO AO GESTOR DELEGANTE A FISCALIZAÇÃO DOS ATOS DE SEUS SUBORDINADOS. - A SENTENÇA EM AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NÃO VINCULA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EM JULGAMENTOS DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, UMA VEZ QUE TEM OBJETO E PRESSUPOSTOS DIVERSOS. - A SUCESSIVA ALTERNÂNCIA NA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL CONSTITUI UM OBSTÁCULO REAL À GESTÃO PÚBLICA, DEVENDO SER CONSIDERADA NA AVALIAÇÃO DA CULPABILIDADE DO RESPONSÁVEL, NOS TERMOS DA LEI DE

INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO. Rel. Ana Arraes, julgado em 30.07.2019, DJe em 02.08.2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. *TCE n. 017.674/2010-7*. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO FÓRUM ELEITORAL DE CAMPINA GRANDE/PB E DO NÚCLEO DE APOIO TÉCNICO ÀS URNAS ELETRÔNICAS – NATU II. ACÓRDÃO RECORRIDO, QUE CONDENOU O RESPONSÁVEL AO RESSARCIMENTO DE DÉBITO E AO PAGAMENTO DE MULTA PROPORCIONAL. CONHECIMENTO. PRESSUPOSTOS OBJETIVOS PARA A RESPONSABILIZAÇÃO FINANCEIRA NÃO CONFIGURADOS DEVIDAMENTE. AS CONDIÇÕES MATERIAIS DE EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA DEVEM SER CONSIDERADAS NA ANÁLISE DA CULPABILIDADE DO GESTOR. LEI 13.6555/2018. PROVIMENTO. RETIFICAÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO. Rel. Ana Arraes, julgamento em 30.04.2019, DJe em 03.05.2019.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas Disponível em < <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>> Acesso em 12 de jul. 2020.

BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas Disponível em < <https://www.editoraforum.com.br/noticias/o-regime-constitucional-dos-tribunais-de-contas-ayres-britto/>> Acesso em 12 de jul. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei nº 6.303, de 2005. Altera a ementa do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=308385>. Acesso em: 10.05.2021.

CÂMARA, J. A. Art. 24 da LINDB - Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. *Revista de Direito Administrativo*, p. 113-134, 23 nov. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6.ed. Coimbra: Almedina.1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.ed. Coimbra: Almedina, 1993. CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6.ed. Coimbra: Almedina.1993.

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 1998. In: STRÄTZ, Murilo. A Procuradoria-Geral do Banco Central e a Sustentação Jurídica da Estabilidade das Políticas Monetárias. Disponível em: < <https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/article/download/973/17/>> Acesso em: 14.07.2020. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª ed. Coimbra, Almedina, 1998. In: STRÄTZ, Murilo. A Procuradoria-Geral do Banco Central e a Sustentação Jurídica da Estabilidade das Políticas Monetárias. Disponível em < <https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/article/download/973/17/>> Acesso em 14 de jul. 2020.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 2ª ed. Coimbra, Almedina, 1998. In: STRÄTZ, Murilo. A Procuradoria-Geral do Banco Central e a Sustentação Jurídica da Estabilidade das Políticas Monetárias. Disponível em < <https://revistapgbc.bcb.gov.br/index.php/revista/article/download/973/17/>> Acesso em 14 de jul. 2020.

Confederação Nacional da Indústria-CNI. Competividade Brasil 2018-2019. Disponível em < [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)> Acesso em 14 de jul.2020.

Confederação Nacional da Indústria-CNI. Competividade Brasil 2018-2019. Disponível em < <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/fatores-chave/seguranca-juridica/#tab-l-3>> Acesso em 14 de jul.2020

Confederação Nacional da Indústria-CNI. Competividade Brasil 2018-2019. Disponível em < <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/mapa-estrategico-da-industria/fatores-chave/seguranca-juridica/#tab-l-3>> Acesso em 14 de jul.2020

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA-CNI. Competividade Brasil 2018-2019. Disponível em: < [https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://bucket-gw-cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)>. Acesso em: 14.07.2020.

CONSELHO NACIONAL DE PROCURADORES-GERAIS DE CONTAS (CNPGC). Nota Técnica Conjunta CNPGC-AMPCON Nº 01/2018. Disponível em : <https://cnpgc.org.br/?p=2663>. Acesso em: 17.05. 2021. Confederação Nacional da Indústria-CNI. Competividade Brasil 2018-2019. Disponível em < <https://bucket-gw->

[cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer\\_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil\\_2018-2019.pdf](https://cni-static-cms-si.s3.amazonaws.com/media/filer_public/e2/9d/e29da7d0-7e5d-4e6c-baa8-60326243f44f/competitividadebrasil_2018-2019.pdf)> Acesso em 14 de jul.2020.

Constituição

Portuguesa.

<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art27>, acesso no dia 12/07/2020.

CORPUS IURIS CIVILIS. DIGESTO. Corpus iuris civilis: digesto: livro I. Equipe responsável: cordenacao e reducao Edilson Alkmim Cunha; Antônio Augusto Catao Alves... [et al.]. Brasília: TRF-1, ESMAF, 2010. 154p.BRASIL. Corpus Iuris Civilis Digestu, Escola da Magistratura do TRF 1º Região, <<https://portal.trf1.jus.br/dspace/bitstream/123/52682/1/Corpus%20iuris%20civilis%20%28digesto%29.pdf>>, acesso em 02 de jul, 2020..

COUTO E SILVA, Almiro. Cadernos de Direito Público. Revista da Procuradoria Geral do Estado RS. Porto Alegre – RS: Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul, v. 27, n. 57, dez., 2003. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10.07.2020. COUTO E SILVA. Almiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado. Cadernos de Direito Público. V. 27. N; 57-Supl. 2004. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10 de jul, 2020.

COUTO E SILVA. Almiro. Revista da Procuradoria Geral do Estado. Cadernos de Direito Público. V. 27. N; 57- Supl. 2004. Disponível em <<https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/201707/06143930-rpge57livrocadernosalmiro.pdf>> Acesso em 10 de jul, 2020.

DANTAS, Bruno. “O risco de infantilizar a gestão pública”. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/opiniao/o-risco-de-infantilizar-gestao-publica-22258401#ixzz53i3DcHyO>. Acesso em: 12.05. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. Revista do Advogado, São Paulo, v. 39. n. 141. p. 160-166, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. In: Revista do Advogado, São Paulo, v. 39. n. 141. pp. 160-166, 2019.

FONSECA E SILVA, Augusto Vinícius. Princípios Pamprocessuais ou Metaprocessuais - Normas fundamentais do CPC – princípios de todo processo. São Paulo: Editora JuvPodivm, 2019 . p. 11.

GIAMUNDO NETO, Giuseppe. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada. São Paulo: Quartier Latin, 2019. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. O STJ e o princípio da segurança jurídica. Revista do Advogado, São Paulo, v. 39. n. 141. p. 160-166, 2019.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 12ª ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. p. 32. In: ÁVILA, Humberto. Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. GRAU. Eros Roberto, A ordem econômica na Constituição de 1988, 12ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2007, p. 32. In: ÁVILA, Humberto, Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário.. 4 ed. Malheiros, 2011.

GRAU. Eros Roberto, A ordem econômica na Constituição de 1988, 12ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2007, p. 32. In: ÁVILA, Humberto, Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário.. 4 ed. Malheiros, 2011.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle/>. Acesso em: 01.05. 2021.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Revista de Direito Administrativo, p. 13-41, 23 nov. 2018.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras de. Comentários à Lei no 13.655/2018 (Lei da Segurança para a Inovação Pública). Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 12.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 140-141. In: SOARES. José de Ribamar Barreiros. A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. Disponível em <

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176510/000518643.pdf?sequen  
ce=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176510/000518643.pdf?sequen<br/>ce=3&isAllowed=y)> Acesso em 12 de jul, 2020.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 140-141. In: SOARES. José de Ribamar Barreiros. A natureza jurídica do Tribunal de Contas da União. Disponível em <  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176510/000518643.pdf?sequen  
ce=3&isAllowed=y](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176510/000518643.pdf?sequen<br/>ce=3&isAllowed=y)> Acesso em 12 de jul, 2020.

MEGNA, Bruno Lopoos. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Anotada. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MENDONÇA, J. V. S. DE. Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. Revista de Direito Administrativo, p. 43-61, 23 nov. 2018.

MONTEIRO, V. Art. 29 da LINDB - Regime jurídico da consulta pública. Revista de Direito Administrativo, p. 225-242, 23 nov. 2018.

MOREIRA, E. B.; PEREIRA, P. P. Art. 30 da LINDB - O dever público de incrementar a segurança jurídica. Revista de Direito Administrativo, p. 243-274, 23 nov. 2018.

MOTTA, Fabrício. LINDB no direito público: Lei 13.655/2018, [livro eletrônico] / Fabrício Motta, Irene Patrícia, Nohara. São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 4.

NETO, Holmes Cordeiro Neto. O Ideal de Ruy Barbosa na criação do Tribunal de Contas no Brasil. Disponível em <  
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=74d2b98d66f5e375>> Acesso em 12 de jul. 2020.

NETO, Holmes Cordeiro Neto. O Ideal de Ruy Barbosa na criação do Tribunal de Contas no Brasil. Disponível em <  
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=74d2b98d66f5e375>> Acesso em 12 de jul. 2020.

OFÍCIO ANAMATRA Nº 217/2018. Disponível em:  
[https://www.sinait.org.br/docs/Of%C3%ADcio ANAMATRA n217 sugestão de veto  
ao PL%207448 2017 MJ%20\(1\).pdf](https://www.sinait.org.br/docs/Of%C3%ADcio%20ANAMATRA%20n217%20sugest%C3%A3o%20de%20veto%20ao%20PL%207448%202017%20MJ%20(1).pdf) . Acesso em: 17.05.2021.

OLIVEIRA, KIVIA CUNHA PEREIRA PINTO OLIVEIRA. O Direito Adquirido e o Princípio da Segurança Jurídica R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, Jul./Set. 2003

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Hermenêutica nos vários Ramos do Direito e nos Cartórios Extrajudiciais: repercussões da LINDB após a Lei nº 13.655/2018. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Junho/2018 (Texto para Discussão n. 250). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10.05.2021.

OLIVEIRA, Kivia Cunha Pereira Pinto. O Direito adquirido e o princípio da segurança jurídica. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 233, p. 213-228, jul. 2003. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45449>>. Acesso em: 11.07.2020.

OSÓRIO, Fabio de Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. 2ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

PAIVA, Maria Arair Pinto. Clóvis Beviláqua e a Lei De Introdução ao Código Civil – Reflexões sobre Aspectos Internacionais. R. IHGB. Rio de Janeiro, v. 178, n. 473, pp. 189-204, jan./mar, 2017 OLIVEIRA, KIVIA CUNHA PEREIRA PINTO OLIVEIRA. O Direito Adquirido e o Princípio da Segurança Jurídica R. Dir. Adm., Rio de Janeiro, Jul./Set. 2003

PINHEIRO, Armando Castelar Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações. Brasília: Ipea, 2005.

PINHEIRO, Armando Castelar. Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações. Brasília: Ipea, 2005. PINHEIRO, Armando Castelar Segurança Jurídica, Crescimento e Exportações. Brasília: Ipea, 2005.

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa: promulgada em 1976. VII Revisão Constitucional [2005]. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art27>. Acesso em 10.07.2020. Constituição Portuguesa. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art27>, acesso no dia 12/07/2020.

RACINE, Jean-Baptiste; SIIRIAINEN, Fabrice. "Sécurité juridique et Droit Économique. Propos introductifs". In: Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siiriainen (orgs.), Sécurité juridique et Droit Économique, Bruxelles, Larcier, 2008, pp.

16-18. Jacques Chevallier, "*Le Droit Économique: l'insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique?*", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen, (orgs.), *Sécurité juridique et Droit Économique*, Bruxelles, Larcier, 2008. p. 572. In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. RACINE. Jean-Baptiste, Fabrice Siirainen, "*Sécurité juridique et Droit Économique. Propos introductifs*", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen (orgs.), *Sécurité juridique et Droit Économique*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 16, 18. Jacques Chevallier, "*Le Droit Économique: l'insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique?*", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen, (orgs.), *Sécurité juridique et Droit Économique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 572. In: ÁVILA, Humberto, *Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. Malheiros, 2011

RACINE. Jean-Baptiste, Fabrice Siirainen, "*Sécurité juridique et Droit Économique. Propos introductifs*", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen (orgs.), *Sécurité juridique et Droit Économique*, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 16, 18. Jacques Chevallier, "*Le Droit Économique: l'insécurité juridique ou nouvelle sécurité juridique?*", in Laurence Boy, Jean-Baptiste Racine, Fabrice Siirainen, (orgs.), *Sécurité juridique et Droit Économique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 572. In: ÁVILA, Humberto, *Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. Malheiros, 2011

RESPOSTA AOS COMENTÁRIOS TECIDOS PELA CONSULTORIA JURÍDICA DO TCU AO PL N° 7.448/2017. Disponível em : <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/04/Parecer-apoio-ao-PL-7.448-17.pdf>. Acesso em: 17.05.2021.

ROQUE, Antonio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 27ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2011, p. 426, In: ÁVILA, Humberto, *Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. Malheiros, 2011.

ROQUE, Antonio Carrazza. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 27ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 426, In: ÁVILA, Humberto. *Segurança Jurídica: Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário*. 4 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2011. ROQUE, Antonio Carrazza, *Curso de Direito Constitucional Tributário*, 27ª ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2011, p. 426, In: ÁVILA, Humberto,

Segurança Jurídica, Entre Permanência, Mudança e Realização no Direito Tributário.. 4 ed. Malheiros, 2011.

SENADO FEDERAL. Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões Públicas: Desafios de uma Sociedade Democrática. Estudos sobre o Projeto de Lei no 349/2015, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições para aumentar a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público. Brasília, 2015. Disponível em: <http://anastasia.com.br/wp-content/uploads/2015/09/segurancajuridica.pdf>. Acesso em: 12.05.2021.

SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo / José Afonso da Silva. 37ª ed., rev. e atual. São Paulo: Editora Malheiros. p. 436. SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Editora Malheiros, 37ª Edição

SILVA, Jose Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. Editora Malheiros, 37ª Edição

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O Princípio da Proteção da Confiança e o Novo Código de Processo Civil Brasileiro. Revista de Processo, Disponível em <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.247.08.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.08.PDF)>, acesso em 11 de jul, 2020.

SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O Princípio da Proteção da Confiança e o Novo Código de Processo Civil Brasileiro. In: REVISTA DE PROCESSO. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 40, n. 247, pp. 300-321, set. 2015. Disponível em: <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.247.08.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.08.PDF)>.

Acesso em 11.07.2020. SOUZA, Victor Roberto Corrêa de. O Princípio da Proteção da Confiança e o Novo Código de Processo Civil Brasileiro. Revista de Processo, Disponível em <[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RPro\\_n.247.08.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.247.08.PDF)>, acesso em 11 de jul, 2020.

SUNDFELD, C. A.; VORONOFF, A. Art. 27 da LINDB - Quem paga pelos riscos dos processos?. Revista de Direito Administrativo, p. 171-201, 23 nov. 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. Chega de axé no direito administrativo. Disponível em: <http://www.sbdp.org.br/wp/wp-content/uploads/2018/01/artigos-carlos-ari-sundfeld- chega-de-axe-no-direito-administrativo.pdf>. Acesso em : 08.05.2021.

TORRES, Heleno Taveira. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica: Metódica da Segurança Jurídica do Sistema Constitucional Tributário. 3ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

TORRES, Heleno. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica - Ed. 2019. Revista dos Tribunais, acesso online em 10 de jul, 2020, R.B- 1.2

TORRES, Heleno. Direito Constitucional Tributário e Segurança Jurídica - Ed. 2019. Revista dos Tribunais, acesso online em 10 de jul, 2020, R.B- 1.2.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Gabinete do Presidente. Análise Preliminar do PL 7448/2017. Disponível em :< <https://www.conjur.com.br/dl/analise-consultoria-juridica-tcu-lindb.pdf>. Acesso em: 17.05.2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. SECOM TCU. Diálogo público do TCU debate projeto de lei que pode fragilizar o controle. 2018. Disponível em: “ <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/dialogo-publico-do-tcu-debate-projeto-de-lei-que-pode-fragilizar-o-controle.htm>” Acesso em: 10.05.2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TC-012.028/2018-5. Parecer sobre o PL 7448/2017, em face do parecer-resposta dos autores do PL e de outros juristas. Disponível em: <https://vdocuments.com.br/processo-tcuconjur-tc-0120282018-5-processo-decisorio-judicial-mas-que.html>. Acesso em: 10.05. 2021.

VIRTU NEWS. A insegurança jurídica é inimiga do crescimento econômico. Disponível em: < <https://virtunews.com.br/a-inseguranca-juridica-e-inimiga-do-crescimento-economico/>. Acesso em: 14.07.2020.

WADA. Ricardo Morishita. Contratos de Plano de Saúde. Fenasaúde. Disponível em < [https://issuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6\\_fenasaude\\_-\\_contratos\\_de](https://issuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6_fenasaude_-_contratos_de) > Acesso em 14 de jul. 2020.

WADA. Ricardo Morishita. Contratos de Plano de Saúde. Fenasaúde. Disponível em: < [https://issuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6\\_fenasaude\\_-\\_contratos\\_de](https://issuu.com/confederacaocnseg/docs/cartilha6_fenasaude_-_contratos_de) >. Acesso em: 14.07.2020.