



Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP
Mestrado Profissional em Direito

ENTRE A INIBIÇÃO E A INOVAÇÃO: por um controle responsivo na fiscalização
operacional de Programas Estratégicos de Defesa

Fabíola Lustosa Lima de Castro
Orientador: Professor Doutor Ramiro Nóbrega Sant'Ana

Brasília-DF
2025

FABÍOLA LUSTOSA LIMA DE CASTRO

ENTRE A INIBIÇÃO E A INOVAÇÃO: por um controle responsivo na fiscalização
operacional de Programas Estratégicos de Defesa

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em
Direito, como parte do requisito para a obtenção
do Título de Mestre em Direito pelo Instituto
Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e
Pesquisa – IDP.

Orientador: Professor Doutor Ramiro Nóbrega
Sant’Ana

Brasília-DF

2025

Código de catalogação na publicação – CIP

C355e Castro, Fabíola Lustosa Lima de

Entre a inibição e a inovação: por um controle responsivo na fiscalização operacional de Programas Estratégicos de Defesa/ Fabíola Lustosa Lima de Castro. — Brasília: Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2026.

157 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Ramiro Nóbrega Sant'ana

Dissertação (Mestrado Profissional em Direito) - Instituto Brasileiro Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2026.

1. Direito administrativo. 2. Governança pública. 3. Controle externo. I.
Título

CDD 340

FABÍOLA LUSTOSA LIMA DE CASTRO

ENTRE A INIBIÇÃO E A INOVAÇÃO: por um controle responsivo na fiscalização operacional de Programas Estratégicos de Defesa.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito do IDP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito.

15 de dezembro de 2025

BANCA EXAMINADORA

RAMIRO NÓBREGA SANT'ANA – Doutor

Orientador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

CARLOS WELLINGTON LEITE DE ALMEIDA – Doutor

Avaliador

Instituto Serzedello Corrêa – Tribunal de Contas da União

RICARDO MORISHITA WADA – Doutor

Avaliador

Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

FOLHA DE APROVAÇÃO

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	7
LISTA DE QUADROS	5
1 INTRODUÇÃO	9
1.1 Delimitação e aspectos da pesquisa	13
1.2 Definições e conceitos centrais	16
1.3 Desenvolvimento da pesquisa	22
2 PERFORMANCE DO GESTOR PÚBLICO NO CONTEXTO DO MEDO: DA FRAGILIDADE NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO DESESTÍMULO À INOVAÇÃO NA GESTÃO	25
2.1 Governança Pública e o Papel Estratégico das Cortes de Contas no Brasil	25
2.2 Implicações do Excesso de Controle Sobre os Gestores	30
2.3 O Controle Responsivo como Instrumento de Fortalecimento da Capacidade Decisória e da Governança Pública	35
3 AS AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL E OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE DEFESA: DESAFIOS DA FISCALIZAÇÃO EM CONTEXTOS COMPLEXOS	43
3.1 Auditoria de Natureza Operacional	43
3.1.1 Instrumentos normativos do controle operacional: avanços e dilemas do TCU	44
3.1.2 Auditoria Operacional no Brasil: estrutura, trajetória, fundamentos constitucionais, papel estratégico e desafios no controle de políticas complexas	47
3.2 Programas Estratégicos de Defesa e Soberania Nacional: ambição estratégica e os recursos escassos	58
3.3 A atuação do TCU em Programas Estratégicos de Defesa: avanços, tensões e riscos	63
4 ESTUDO DE CASO: PARADIGMA DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL EM UM PROGRAMA DE DEFESA - TC 030.452/2019-8	69
4.1 Da Metodologia Utilizada	70
4.2 Análise do ciclo da fiscalização operacional da contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica: TC 030.452/2019-8	71
4.2.1 Da Contextualização da problemática	71
4.2.2 Da Apresentação Factual do Caso	72
4.2.3 Dos Argumentos das Partes	74

4.2.4 Do Problema Jurídico Submetido ao TCU	78
4.2.5 Das Conclusões do Tribunal	79
4.3 Da Problemática: Questão de Pesquisa	82
4.4 Do Exame da Decisão: Evidências, Interpretações e Repercussões à Luz da LINDB	84
4.4.1 Da Aplicação do Art. 20 da LINDB: controle responsivo e ponderação consequencialista	86
4.4.2 Da Aplicação do Artigo 22 da LINDB: deferência à escolha do gestor	91
4.4.3 Da Auditoria Integrada: avaliação simultânea de conformidade normativa e desempenho operacional.....	95
4.4.4 Da Inovação e da capacidade gerencial	98
4.5 Do Controle Operacional como Indutor ou Inibidor do Processo Decisório — entre achados e soluções.....	100
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
REFERÊNCIAS	105
ANEXO ÚNICO – Cartilha para Gestores Públicos na busca pelo controle responsivo no diálogo com o TCU	112

Resumo: A dissertação examina de que maneira o Tribunal de Contas da União (TCU), ao conduzir auditorias operacionais em contextos de elevada complexidade técnica, aplica os princípios de consequencialismo e pragmatismo jurídicos previstos nos artigos 20 e 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB). Em um cenário marcado pelo fenômeno do “apagão das canetas”, que aprofunda a aversão ao risco e a paralisia decisória, e inserida no debate contemporâneo sobre o papel do controle externo na promoção da inovação e da autonomia gerencial, a pesquisa investiga se a atuação do TCU revela uma lógica responsiva e cooperativa ou, ao contrário, se ainda reproduz práticas excessivamente formais e potencialmente inibidoras. A fundamentação teórica articula debates sobre governança, controle responsivo, inovação pública e Programas Estratégicos de Defesa, destacando o papel transformador da LINDB ao redefinir parâmetros de atuação dos órgãos de controle. Metodologicamente, adota-se abordagem normativo-interpretativa com estudo de caso do Processo TC 030.452/2019-8, que examinou riscos e controles na contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica (COMAER). A análise qualitativa das evidências constantes do acórdão, cotejada com literatura especializada, permite avaliar se o Tribunal considerou o contexto fático, os riscos envolvidos, as consequências práticas de suas decisões e a autonomia técnica do gestor. A seleção da referida Auditoria Integrada (Operacional com aspectos de conformidade) justifica-se pela relevância de suas repercussões para a autonomia decisória e para a inovação no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa, ao permitir a análise concreta da manifestação dos princípios da LINDB na atuação do controle externo. Os achados evidenciam que, embora não faça referência expressa à LINDB, o TCU incorporou elementos centrais do pragmatismo e do consequencialismo jurídicos ao admitir soluções contratuais inovadoras, preservar a continuidade operacional, ponderar riscos e emitir recomendações proporcionais. Observou-se postura responsiva, capaz de equilibrar conformidade normativa e desempenho operacional, com impactos positivos sobre a governança, o aprimoramento dos controles internos e o aprendizado institucional. Conclui-se que a atuação examinada revela movimento de evolução do controle externo brasileiro para um modelo mais estratégico, cooperativo e sensível ao contexto, alinhado às diretrizes da LINDB. A dissertação demonstra que legalidade, eficiência e inovação podem ser conciliadas no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa, ao mesmo tempo em que evidencia a capacidade do TCU de atuar como parceiro estratégico no desenvolvimento das políticas públicas de Defesa.

Palavras-chave: Direito Administrativo; Governança Pública; Controle Externo; Auditoria Operacional; Programas Estratégicos de Defesa.

Abstract: The dissertation examines how the Federal Court of Accounts of Brazil (Tribunal de Contas da União – TCU), when conducting performance audits in contexts of high technical complexity, applies the principles of legal consequentialism and pragmatism set forth in Articles 20 and 22 of the Brazilian Law of Introduction to the Rules of Law (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Against a backdrop marked by the phenomenon known as the “*pen paralysis*” (*apagão das canetas*), which deepens risk aversion and decision-making paralysis, and situated within contemporary debates on the role of external oversight in fostering innovation and managerial autonomy, the research investigates whether the TCU’s conduct reveals a responsive and cooperative logic or, conversely, whether it still reproduces excessively formalistic and potentially inhibiting practices. The theoretical framework weaves together debates on governance, responsive regulation, public-sector innovation, and Strategic Defense Programs, highlighting the transformative role of the LINDB in redefining parameters for the conduct of oversight bodies. Methodologically, the dissertation adopts a normative-interpretive approach combined with a case study of Proceeding TCU 030.452/2019-8, which examined risks and controls in the procurement of logistical support by the Brazilian Air Force Command (COMAER). A qualitative analysis of the evidence contained in the court ruling, compared with specialized literature, allows for an assessment of whether the Court considered the factual context, the risks involved, the practical consequences of its decisions, and the technical autonomy of managers. The selection of this Integrated Audit (a performance audit with compliance elements) is justified by the relevance of its repercussions for decision-making autonomy and innovation within the Strategic Defense Programs, as it enables a concrete analysis of how the LINDB’s principles manifest in external oversight. The findings show that, although it does not expressly reference the LINDB, the TCU incorporated key elements of legal pragmatism and consequentialism by admitting innovative contractual solutions, preserving operational continuity, weighing risks, and issuing proportionate recommendations. A responsive posture was observed—one capable of balancing normative compliance and operational performance—with positive impacts on governance, internal-control improvement, and institutional learning. The dissertation concludes that the case analyzed reveals a movement toward the evolution of Brazilian external oversight into a more strategic, cooperative, and context-sensitive model, aligned with the guidelines of the LINDB. It demonstrates that legality, efficiency, and innovation can indeed be reconciled within the Strategic Defense Programs, while also highlighting the TCU’s capacity to act as a strategic partner in the development of public defense policies.

Keywords: Administrative law; Public Governance; External Control; Operational Audit; Strategic Defense Programs.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Diagrama das principais dimensões de desempenho em auditoria operacional	53
Figura 2 - Ciclo de auditoria operacional	57
Figura 3 - Tabela de Contratos incluídos em amostra de auditoria do TCU	73

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro Analítico: Análise da Decisão do TCU (TC 030.452/2019-8) 84

1 INTRODUÇÃO

Nenhuma estratégia nacional de defesa vai perdurar apenas por decisão de um presidente; só perdura se abraçada pela nação (Unger, 2008).

A Constituição Federal de 1988 representou um referencial nos avanços sociopolíticos do país, ao mesmo tempo que fortaleceu a capacidade da sociedade de exigir serviços públicos mais qualificados, eficientes e transparentes, além de maior clareza na aplicação dos recursos públicos.

Com a nova ordem constitucional, em que os direitos e garantias sociais e políticas conquistados demandam efetiva implementação, os gestores públicos enfrentam o desafio de atender às crescentes expectativas da população com recursos financeiros limitados. Nesse contexto, é fundamental investir em planejamento criterioso, acompanhamento contínuo e controle rigoroso, pautados pela transparência e pela responsabilidade. Assim, a adoção de boas práticas de governança surge como fator essencial para a gestão pública mais eficaz e eficiente.

Diante disso, emerge um desafio crucial: como assegurar que o gestor público consiga observar, de forma segura e confiante, as diretrizes de governança estabelecidas pelo Decreto nº 9.203/2017¹, concebidas para orientar a gestão de políticas públicas² e a entrega de serviços à sociedade, frente ao avanço expressivo dos instrumentos de controle que permeiam a administração pública?

Segundo Viegas *et al.* (2024)³, a ênfase excessiva no controle pode gerar disfunções na governança, dificultando a tomada de decisões, a inovação e a

¹ Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tem como uma das suas diretrizes, indicadas no art. 4º, direcionar ações para a busca de resultados para a sociedade, encontrando soluções tempestivas e inovadoras para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

² Eriberto Carlo P. Lima, na introdução do livro “Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas”, traz inúmeras definições de “política pública” extraídas da literatura especializada. Inicia com a que reputa mais famosa e simples, que seria a de Dye (1972): “política pública é aquilo que o governo decide fazer ou mesmo aquilo que ele decide não fazer”. Depois discorre que “a definição envolve, portanto, tanto a ação quanto a inação do governo. Criar um programa educacional, bem como continuar executando um programa existente, é uma política pública, assim como descontinuar determinada atividade é também uma política pública. Em ambos os casos, há uma decisão política de seguir por determinado caminho” (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas: Uma Introdução*. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 20).

³ O livro “A Batalha entre Controle e Políticas Públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira” explora em profundidade como a ênfase excessiva no controle, na administração pública brasileira, pode levar à paralisia na tomada de decisões, impactando negativamente as políticas públicas, especialmente no contexto do federalismo do país. O livro discute questões como o foco

implementação eficaz de políticas públicas. Isso pode resultar em uma cultura de conformidade que desvia as organizações públicas de seus objetivos primários.

Paradoxalmente, embora a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), especialmente após a Emenda Constitucional (EC) 85/2015⁴, incentive o progresso e a inovação, ela também institui arranjos de controle que, por vezes, restringem a atuação até mesmo de gestores mais ousados em agendas inovadoras.⁵

Sobre os meios pelos quais referidos arranjos constitucionais se concretizam no contexto federativo, Viegas *et al.* (2024) observam que o controle se exerce por meio de uma variedade de instrumentos, como legislações que delimitam a atuação dos entes governamentais, mecanismos judiciais de interpretação e resolução de disputas, dispositivos de *accountability* que asseguram a aderência às regras e voltados à responsabilização perante os cidadãos, além de interações intergovernamentais que viabilizam a coordenação de políticas públicas.⁶

Nessa complexa rede de controles voltados à proteção do interesse público, o Tribunal de Contas da União (TCU) é o órgão central do controle externo, desempenhando papel fundamental na definição de parâmetros para a atuação do gestor público.

Amparada por uma plataforma constitucional favorável e impulsionada pela necessidade de aprimorar a performance da administração pública em benefício da sociedade, a Corte de Contas passa a desempenhar, para além das funções de fiscalização e julgamento de contas, papel estratégico como indutora e orientadora de boas práticas

excessivo na conformidade pode alterar as relações de poder nas organizações, transferindo a dinâmica decisória de especialistas e gestores para auditores e controladores (VIEGAS, Rafael R. *et al.* *A Batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanuense, 2024. p. 9-10).

⁴ A EC 85/2015 foi promulgada pelo Congresso Nacional para incentivar a inovação, a ciência e a tecnologia. Um dos principais objetivos consistiu em impulsionar a pesquisa nacional e a criação de soluções tecnológicas que aperfeiçoem a atuação do setor produtivo.

⁵ Um exemplo ilustrativo dessa ambiguidade pode ser observado no § 16 do art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021. O dispositivo estabelece que “os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. Contudo, o texto constitucional não define de forma clara a quem compete essa atribuição, o que pode gerar dúvidas quanto à efetiva responsabilidade institucional por essas avaliações

⁶ Os referidos autores destacam ainda que o exercício do controle apresenta um timing estratégico: é rigoroso nos momentos de planejamento e definição orçamentária, adaptável em tempos de crise, sensível a realinhamentos de políticas e prioridades durante processos eleitorais e presente de forma sistemática em inspeções e tomadas de contas, verificando se as administrações, em diferentes níveis de governo, estão operando adequadamente (Ibid., p. 30).

gerenciais. Nesse papel ampliado, atua na avaliação da gestão pública e na promoção do aperfeiçoamento das políticas públicas sob sua esfera de fiscalização.

Nesse exercício de competências constitucionais, contudo, emergem alguns questionamentos sobre os limites de sua atuação: até que ponto a Corte de Contas pode avançar em suas análises e em suas deliberações? Quais são os contornos jurídicos que delimitam seu campo de competência? O que as normas jurídicas estabelecem como fronteira para sua atividade de controle?

Essas indagações ganham especial relevo diante da consolidação de um modelo de controle focado em resultados, consagrado pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu ao TCU, em seus artigos 70 e 71, a competência para realizar a chamada “**fiscalização operacional**”. Por meio das auditorias operacionais, a Corte avalia a performance da administração a partir das dimensões de desempenho da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, levantando dados e formulando recomendações.⁷

Nesse espectro de atuação mais expansivo, os órgãos de controle têm ampliação da autonomia e do alcance para além do controle da legalidade e conformidade das ações governamentais⁸. Por isso, passam a interferir no ciclo de políticas públicas⁹ e na definição de procedimentos que, em tese, deveriam estar no campo discricionário do gestor, o que contribuiu para o aumento da aversão ao risco nas decisões administrativas.

Diante dessas distorções no equilíbrio entre controle e gestão, importantes avanços normativos foram implementados no enfrentamento do fenômeno conhecido

⁷ Segundo Tristão, a depender de como a fiscalização operacional é realizada na prática, há o risco de o TCU se transformar em uma espécie de "revisor geral da administração", utilizando seus poderes não só para contribuir com a ação administrativa de modo colaborativo (o que é desejável), mas comandá-la segundo seu próprio juízo de valor (o que pode ser problemático) (TRISTÃO, Conrado. *Tribunais De Contas E Controle Operacional Da Administração*. In. SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade. São Paulo: Ed. Almedina, 2020.p. 99-100).

⁸ Em sentido semelhante, conferir: DANTAS, Bruno; GOMES, Valdecyr. A governança nas agências reguladoras: uma proposta para o caso de vacância. *Revista de Informação Legislativa*: RIL, Brasília, DF, v. 56, n. 222, abr./ jun. 2019, p. 16-17.

⁹ O processo de elaboração de políticas públicas, também conhecido como *policy-making process* ou *policy cycle*, refere-se a um modelo analítico que organiza a trajetória de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes. O precursor dessa abordagem foi Harold D. Lasswell, com a obra *The Decision Process* (1956), posteriormente revisada, criticada e ampliada por diversos autores (Jann; Wegrich, 2007). Entre os diversos modelos existentes, adota-se aqui a versão didática do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) que contempla sete etapas principais: (1) identificação do problema, (2) formação da agenda, (3) formulação de alternativas, (4) tomada de decisão, (5) implementação, (6) avaliação e (7) extinção da política pública (SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019).

como “apagão das canetas¹⁰”. O primeiro movimento legislativo voltado a oferecer uma resposta mais adequada foi justamente a alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que passou a estabelecer diretrizes relevantes tanto para a atuação dos gestores quanto para a dos órgãos de controle. O objetivo central foi aproximar a norma da realidade decisória concreta, promovendo maior segurança jurídica¹¹, pragmatismo e empatia na avaliação da conduta dos agentes públicos¹².

É justamente nesse contexto de fortalecimento dos órgãos de controle, que as modificações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB foram concebidas como um antídoto¹³ à inibição do gestor público diante do receio de responsabilizações. Com isso o legislador buscou evitar que o temor da fiscalização paralise a adoção de soluções inovadoras na administração pública.

Entre os principais progressos trazidos pela Lei nº 13.655/2018, destaco os dispositivos que exigem que órgãos de controle e o Poder Judiciário considerem as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público (arts. 21 e 22) e as consequências práticas de suas decisões (art. 20). Também condicionou a responsabilização pessoal de agentes públicos à comprovação de dolo ou erro grosseiro (art. 28), representando um marco na distinção entre falhas técnicas e desvios de conduta.

Os preceitos introduzidos pela nova redação da LINDB não têm o propósito de restringir a atividade de controle, contudo, impõem um ônus argumentativo, exigindo a observância ao princípio da proporcionalidade na fundamentação das decisões. Por essa razão, nos termos do art. 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, os órgãos de controle são instados a considerar, em suas motivações, variáveis próprias da gestão pública, como os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelos gestores¹⁴, bem como as exigências das

¹⁰ O “apagão das canetas” é uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública para descrever o fenômeno de desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas, motivado pelo receio excessivo de responsabilização por parte de agentes públicos. Esse temor leva, muitas vezes, à inação ou à execução inadequada de políticas previamente planejadas. (LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024, p. 6).

¹¹ ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. *A Segurança Jurídica no Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

¹² MONTEIRO, Vera; ROCHA, Fernanda C. A. D. da; CASTRO, e Luís Pedro P. de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*. 2024, p. 6.

¹³ MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; FREITAS, Rafael Vêras. *O artigo 28 da nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto*. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 25 maio 2018.

¹⁴ No Acórdão 1.260/2003-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o TCU enfrentou situação em que o contingenciamento orçamentário impedia a realização de licitação nos moldes legais. Embora o art. 60 da Lei nº 4.320/1964 limite o empenho por estimativa a hipóteses de valor incerto, o que não ocorria em contratos de manutenção de elevadores com preços previamente

políticas públicas sob sua responsabilidade. Assim, é plenamente justificável a avaliação de que a Lei nº 13.655/2018 não apenas reforça, mas também qualifica o controle administrativo¹⁵, ao aproximá-lo da realidade fática e da complexidade da atuação pública.

Segundo Palma (2020), o art. 20, o art. 21 e o art. 22 da LINDB devem ser lidos como verdadeiros testes de deferência¹⁶. Sempre que o controlador não for capaz de cumprir os ônus argumentativos impostos por esses dispositivos, a interpretação administrativa merece deferência e a ação administrativa deve ser preservada.

Com o objetivo de promover maior previsibilidade nas decisões públicas e garantir a estabilidade normativa no âmbito da administração pública, a Lei nº 13.655/2018 introduziu também inovações para reduzir o subjetivismo e a superficialidade nas deliberações. O artigo 20, por exemplo, não impede que a tomada de decisão seja pautada em valores abstratos, contudo, exige um processo transparente e proporcional de concretização¹⁷ de tais valores, no qual sejam devidamente consideradas a relevância política, social e econômica das medidas adotadas.

1.1 Delimitação e aspectos da pesquisa

definidos, o Tribunal admitiu solução excepcional diante da essencialidade do serviço. Com base na proporcionalidade, concluiu que a legalidade estrita podia ser mitigada para resguardar a segurança dos usuários, não cabendo sancionar gestores que, pautados na finalidade da norma e nos princípios administrativos, adotassem interpretação razoável (ARAÚJO, Carlos Maurício Lociks de. *A Segurança Jurídica no Tribunal de Contas da União*. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020, p. 175-176).

¹⁵ PALMA, J. Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei nº 13.655/2018). 2020. *Revista De Direito Administrativo*, 2020, p. 246.

¹⁶ Sobre a deferência à escolha interpretativa feita pelo administrador público, JORDÃO discorre que "Ao invés de impor, no caso, a leitura e interpretação jurídica que ele mesmo faria neste contexto de indeterminação, o controlador deverá então cogitar da existência de uma álea de razoabilidade, ou um leque de interpretações razoáveis, todas as quais lícitas. **Dito de outro modo, o art. 22 da LINDB impõe que, num contexto de indeterminação jurídica real, o controlador se limite avaliar a razoabilidade da escolha interpretativa realizada pelo administrador público.** O controlador, portanto, deverá prestar deferência a esta escolha interpretativa razoável da administração, mesmo que ela não corresponda à escolha interpretativa específica que ele próprio (controlador) faria, se coubesse a ele a interpretação em primeira mão". (JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 78, nov. 2018).

¹⁷ Segundo Marçal, "o valor em sua dimensão abstrata comporta uma pluralidade de significados e compreende decorrências variadas. O processo de concretização do valor envolve não apenas a escolha de um dentre esses diversos significados, mas também exige a ponderação quanto ao resultado prático que será produzido pela decisão adotada". (JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 13-41, nov. 2018, p -29).

Diante da conjuntura apresentada, este estudo busca compreender em que medida as auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa, incorporam os princípios de consequencialismo e pragmatismo jurídico previstos nos artigos 20 e 22 da LINDB. Em particular, pretende-se analisar se tais auditorias observam a deferência à escolha interpretativa do gestor público e consideram, de maneira adequada, os impactos práticos das decisões de controle sobre a administração pública.

Nesse contexto, formulo o seguinte **problema de pesquisa**: quais evidências a decisão proferida pelo TCU, no processo TC 030.452/2019-8, referente à auditoria integrada no Comando da Aeronáutica (COMAER), revela sobre a aplicação dos artigos 20 e 22 da LINDB e suas repercussões para a autonomia decisória e para a capacidade de inovação do gestor público no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa?

Para responder a essa questão, o estudo analisará um **caso concreto** que permite identificar indícios de aplicabilidade da LINDB ao longo de uma fiscalização operacional. Essas evidências dizem respeito, de um lado, à necessidade de contextualizar as decisões administrativas, o que demanda, por parte do órgão de controle, uma espécie de "pedido de empatia"¹⁸ em relação ao gestor público e às dificuldades enfrentadas na implementação das políticas, e, de outro, à obrigação de concretizar os valores abstratos invocados como fundamentos das decisões de controle. Nesse sentido, a pesquisa indaga se, nesse processo, o TCU restringe-se a avaliar a razoabilidade da escolha administrativa, ainda que ela não corresponda à interpretação específica que o próprio órgão controlador adotaria caso estivesse responsável pela decisão inicial.

Para isso a pesquisa parte do **pressuposto**¹⁹ de que a atuação do TCU deve observar não apenas critérios tradicionais de legalidade e eficiência, mas também as dificuldades concretas enfrentadas pela administração pública durante o processo decisório. Isso quando avalia programas de elevada complexidade e inovação, como os

¹⁸ Para Jordão, o que o artigo 22 da LINDB requer que o controlador se imagine na situação do gestor, para compreender as circunstâncias que limitaram as suas escolhas e possibilidades. (JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 70, nov. 2018).

¹⁹ Segundo Minayo (1996) "Em pesquisas com abordagem qualitativa, as hipóteses, na realidade, adquirem a característica de pressupostos (o próprio termo 'hipótese' é substituído por 'pressuposto'), ou seja, um balizamento no conforto com a realidade empírica. O termo 'hipótese' tem uma conotação enraizada na abordagem qualitativa" (*apud* Da Costa; Da Costa, 2017, p. 29).

de defesa nacional. Se assim não for, o órgão fiscalizador pode contribuir para um ambiente de inibição decisória e paralisia administrativa.

O estudo coteja a prática da fiscalização operacional do TCU com os princípios da LINDB, especialmente no que tange à adoção de um viés consequencialista e pragmático. Disso, depreende-se que a **utilidade** da pesquisa reside em apreciar se a auditoria operacional (ANOp) é instrumento efetivo de controle preventivo e cooperativo, voltado à melhoria das políticas públicas e ao fortalecimento do processo decisório do gestor.

Esta pesquisa adota uma abordagem conceitual que compreende o controle não apenas como mecanismo de prevenção e correção de desvios, mas também como elemento estruturante de um modelo de governança pública. Logo, a proposta consiste em analisar se há, por parte da Corte de Contas, um esforço direcionado à construção de um diálogo cooperativo com o gestor público, capaz de valorizar sua boa-fé e fomentar soluções inovadoras e eficazes na gestão pública.

Para além de uma pesquisa bibliográfica sobre o fenômeno do “apagão das canetas”, sobre a LINDB e sobre as diretrizes e limites da fiscalização operacional, o recorte empírico deste estudo concentra-se na análise da Auditoria Integrada (operacional com aspectos de conformidade) realizada no âmbito da TC 030.452/2019-8²⁰. Essa auditoria teve como escopo avaliar riscos e controles nas contratações de suporte logístico do COMAER, inserindo-se no contexto do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED).

O tema revela-se particularmente atual e relevante, pois envolve discussões centrais do Direito Público, especialmente no que se refere à relação entre o controle externo e a gestão pública. Sob a perspectiva científica e acadêmica, este estudo contribui para ampliar o repertório de pesquisas sobre a LINDB e sobre a auditoria operacional (ANOp). A literatura ainda carece de trabalhos empíricos que examinem a aplicação da LINDB nas auditorias operacionais do TCU, bem como de análises mais aprofundadas sobre o próprio instituto da auditoria operacional, o que reforça a pertinência e a utilidade da presente investigação.

Adicionalmente, minha atuação profissional mantém estreita relação com o tema, uma vez que, na condição de Analista Jurídica do Gabinete do Comandante do Exército,

²⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **TC 030.452/2019-8**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Sumário do acórdão 1555/2023. Julgado em 13/8/2019.

lido com a temática e seus efeitos sobre a instituição. Essa experiência permite identificar boas práticas e desafios recorrentes, além de oferecer subsídios para a elaboração da cartilha com diretrizes de atuação voltadas a profissionais e instituições públicas.

Apresentado o contexto geral da pesquisa e delimitados alguns de seus principais aspectos, passo à exposição dos conceitos centrais que fundamentam a análise a ser desenvolvida nos capítulos seguintes.

1.2 Definições e conceitos centrais

Três eixos conceituais são fundamentais para compreender o contexto desta pesquisa e seus principais objetivos:

a) compreender e definir o que são “os excessos de controle” e qual a exata dimensão dos contornos da fiscalização operacional realizada pelo TCU;

b) as inovações introduzidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) e por outras alterações legislativas relevantes — como a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), que expressamente estimula a inovação na administração pública, e a reforma da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021), que restringiu a responsabilização do agente público a condutas dolosas²¹;

c) o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa – PPEd²², que documenta as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED) – programas e projetos – de alta relevância para o Setor de Defesa (SD).

Estabelecidos esses três pilares, inicio a análise pelo primeiro ponto. O **primeiro** passo desse esforço conceitual é esclarecer a dinâmica de excessos de controle que deslocam o gestor público para a aderência irrestrita a normas e procedimentos em detrimento da inovação, da qualidade dos serviços prestados e da busca por soluções eficazes para problemas complexos²³.

Em seguida, é fundamental explorar o referencial teórico que auxilia a compreensão dos contornos e das particularidades da fiscalização operacional

²¹ Todas essas inovações legislativas visam mitigar os efeitos paralisantes do controle excessivamente punitivo, contribuindo para a retomada da autonomia decisória dos gestores e para a implementação eficiente e segura de políticas públicas.

²² A Resolução CONSUG-MD nº 14, de 25 de julho de 2022, do Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa aprovou o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa – PPEd.

²³ VIEGAS, Rafael R. *et al.* *A Batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanuense, 2024.p. 14.

empreendida pelo TCU. Embora exista desde 1893, a proeminência da Corte de Contas consolidou-se com a Constituição Federal de 1988 ao ampliar suas competências na conformação de políticas públicas e no direcionamento do controle de performance da administração pública.²⁴

A Constituição Federal de 1988 positivou a competência do TCU para realizar o controle operacional, utilizando a expressão "auditoria operacional"²⁵²⁶. No entanto, não delimitou os contornos desse instituto, lacuna que também persiste na Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU.

Nesse vácuo normativo, a doutrina apresenta uma dicotomia quanto aos limites da fiscalização operacional, delineando duas posturas distintas. Uma defende atuação mais cooperativa por parte da Corte de Contas, com decisões que contenham recomendações para colaborar com a gestão pública. A outra, por sua vez, adota abordagem mais intervencionista, na qual a competência para tratar de questões operacionais implica a adoção de medidas corretivas e equilibradoras, com a proposição de determinações e, quando necessário, a aplicação de sanções.

Numa tentativa de conferir maior previsibilidade ao exercício do controle e evitar que a ampla liberdade na definição do conteúdo de suas decisões acarrete efeitos indesejáveis, o TCU editou a Resolução 315, em abril de 2020²⁷. Esse normativo representa uma das principais reformas institucionais envolvendo a Corte de Contas após

²⁴ O TCU foi idealizado por Rui Barbosa e criado, em 1890, por meio do Decreto n. 966-A, de 7 de novembro de 1890, mas só foi efetivamente instalado em 1893, após a edição do Decreto Provisório n. 1.166, de 12 de dezembro de 1892, que disciplinou a organização do Tribunal, fruto de iniciativa do Ministro da Fazenda da época, Inocêncio Serzedello Corrêa (PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. *O Tribunal de Contas da União como Regulador de Segunda Ordem: um Estudo de Casos sobre o Controle da Regulação de Infraestrutura*. In. SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. "Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade". São Paulo: Ed. Almedina, 2020, p. 234).

²⁵ Conferir artigo 71, inciso IV, da Constituição Federal.

²⁶ André Rosilho discute a inclusão da "auditoria operacional" entre as atribuições do Tribunal de Contas da União (TCU), apontando que essa questão não foi debatida explicitamente nas subcomissões ou comissões da Assembleia Nacional Constituinte. Contudo, a possibilidade foi claramente apresentada nos anteprojatos da Subcomissão do Orçamento e Fiscalização Financeira, que foi responsável pela elaboração do texto que resultou nos artigos 70 e seguintes da Constituição de 1988. A primeira menção ao termo "auditoria operacional" apareceu no anteprojeto do TCU apresentado à subcomissão, e o Tribunal destacou que esse projeto refletia a visão dos tribunais de contas em geral. Além disso, é relevante observar a provável influência da Declaração de Lima da INTOSAI na criação dessa proposta, uma vez que ela incentiva os países a autorizarem suas instituições de controle externo a realizar auditorias de desempenho" (ROSilHO, André. *Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle*. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 72).

²⁷ A Resolução 315/2020 trouxe inovações, como: a unidade técnica deve ouvir o gestor antes de propor recomendações e determinações; a racionalização do uso e ampliação da eficácia dos instrumentos de recomendação, determinação e ciência; e a possibilidade de monitorar as deliberações mais relevantes e que exijam cumprimento imediato (BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). Resolução 315, de 22 de abril de 2020).

1988, refletindo um claro esforço de autocontenção²⁸ e de aprimoramento normativo por parte do tribunal. Merece destaque o artigo 5º, que preconiza que as determinações do TCU, de aplicação obrigatória, não podem restringir a “discrecionabilidade do gestor”. Já o artigo 12 impõe que as recomendações, de caráter facultativo, não sejam genéricas nem desconectadas da realidade administrativa.”²⁹

O **segundo** conceito central se relaciona às inovações da LINDB, bem como a outras alterações legislativas relevantes, que buscaram atenuar os efeitos do controle excessivamente punitivo. Essas mudanças indicam tendência de construção de modelo de controle mais responsivo, baseado no diálogo institucional, e sugerem postura mais deferente por parte dos órgãos de controle em relação às escolhas interpretativas legítimas dos gestores públicos.

Em sua tese de doutorado, Sfeir (2023) define **controle responsivo como o ponto de equilíbrio entre o déficit e o excesso de accountability**³⁰, buscando resgatar a capacidade de agir do administrador público e melhorar a qualidade das decisões, em benefício dos cidadãos, dentro dos limites e arranjos institucionais previstos na CF/1988. Ele não é apenas uma teoria, mas uma abordagem que pode ser construída a partir de ferramentas e princípios já existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Uma das contribuições da LINDB para o reforço da segurança jurídica e da qualidade da tomada de decisões públicas reside na exigência de avaliação das consequências práticas da aplicação de valores jurídicos abstratos nas decisões administrativas, de controle e judiciais. Para tanto, no processo de concretização desses valores, impõe-se à autoridade competente o dever de observar os princípios da proporcionalidade e da transparência³¹, especialmente no processo de formação da decisão.

Além da abordagem consequencialista adotada pela Lei nº 13.655/2018, outro aspecto relevante que impactou o controle externo refere-se à exigência de

²⁸ BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? *JOTA.info*. Brasília, em 10 mar 2021.

²⁹ BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? *JOTA.info*. Brasília, em 10 mar 2021.

³⁰ SFEIR, Erika Capella Fernandes. Controle responsivo da Administração Pública: *accountability overload* e uma nova conformação institucional do controle, 2023, 198 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024).

³¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB. Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 30-33, nov. 2018.

contextualização na interpretação do direito, na anulação de atos administrativos, na aplicação de sanções e na responsabilização dos gestores públicos. Esse enfoque impõe ônus argumentativo aos controladores e, ao mesmo tempo, tutela o gestor público honesto. Assim, a LINDB coopera de forma significativa para o aprimoramento da gestão pública no Brasil.

A LINDB exige processo decisório mais flexível e pragmático, ancorado na realidade concreta e em avaliações de consequências. Por isso, Guilherme Moreira da Silva³² defende que o controle exercido sobre os atos administrativos deve acompanhar essa evolução e se mostrar diligente e atento aos diversos aspectos que levam o gestor público às escolhas por ele adotadas. Mas será que isso realmente ocorre?

Alguns normativos internos da Corte de Contas sugerem adesão progressiva à abordagem pragmática. A Resolução nº 315/2020, por exemplo, introduziu barreiras procedimentais à emissão desordenada de decisões³³. Essa norma possibilitou a participação do ente fiscalizado na etapa instrutória, ao oportunizar que ele se manifeste acerca de possíveis consequências negativas das medidas propostas pelos auditores do TCU. Já o Manual de Auditoria Operacional³⁴ prevê, no ciclo de auditoria operacional, maior interação entre o gestor e a equipe de fiscalização, de forma a construir relatório final que contemple certo grau de contextualização e deferência à interpretação administrativa.

Concluídas as considerações sobre a LINDB, passo à **terceira** definição fundamental para esta pesquisa: o Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED),

³² Silva defende que, em um cenário de instabilidade, as decisões administrativas serão tomadas com maior eficiência se os gestores públicos levarem em consideração as consequências que delas advirão (art. 20 da LINDB). Nesse sentido, a esfera de controle deve se mostrar sensível a esse novo paradigma, sob pena de inviabilizar a tomada de decisões pela Administração Pública, o chamado “apagão das canetas” (SILVA, Guilherme Moreira da. *Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU*. 2023. Monografia, Especialização em Análise Econômica do Direito. Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, p. 13).

³³ De acordo com Braga, um dos obstáculos procedimentais à emissão desordenada de decisões é o procedimento de “construção participativa de deliberações”, no qual o ente sob fiscalização pode apresentar, na etapa instrutória, informações sobre possíveis consequências negativas das medidas propostas pelos auditores do TCU. Estes, em seus relatórios, ficam agora obrigados a considerar – e, se for o caso, a rebater expressamente – os dados e argumentos apresentados pelos entes fiscalizados (BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? *JOTA.info*. Brasília, em 10 mar 2021).

³⁴ O auditor deve dar à entidade auditada a oportunidade de comentar sobre os achados, as conclusões e as recomendações de auditoria, antes que a EFS emita o relatório (ISSAI 3000/129). O auditor deve registrar a análise dos comentários da entidade auditada em papéis de trabalho, incluindo as razões para fazer modificações no relatório de auditoria ou para rejeitar os comentários recebidos (*International Standards of Supreme Audit Institutions – ISSAI 3000*, itens 129-130; BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2020, p. 143).

elemento diretamente relacionado à justificativa deste estudo. Busca-se compreender particularmente a estrutura de planejamento e de execução das crescentes fiscalizações operacionais conduzidas pelo TCU nas três Forças Armadas, em face de expressivo conjunto de programas e projetos estratégicos de defesa apresentado por essas Forças. Esse portfólio abrange desde a aquisição de bens e sistemas de defesa de alta complexidade até a contratação de suporte logístico.

O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil (LBDN)³⁵ enfatiza que uma das mais importantes atribuições do Estado é prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa se desenvolver e alcançar seus objetivos. Uma estrutura de defesa adequada garante maior estabilidade para o País, criando, assim, um ambiente favorável para que o Estado brasileiro consiga atingir os objetivos fundamentais da República, conforme estabelecido no artigo 3º da Constituição Federal.

Nesse sentido, Roberto Mangabeira Unger³⁶ destaca que “um exército que cultive a flexibilidade operacional e tecnológica”, diretriz essencial das Forças Armadas contemporâneas, configura-se como um instrumento estratégico de política, fundamental para o desenvolvimento do país. A contribuição da Defesa ultrapassa o campo militar, impactando diretamente setores industriais e tecnológicos da nação.

No mesmo direcionamento, em entrevista para Folha de São Paulo, Unger³⁷ reforça que a orientação pacífica do Brasil não o exime de manter uma Defesa forte. Para ele:

Nenhum país se desenvolve com Defesa fraca. Não há desenvolvimento sem afirmação rebelde de caminho nacional. Para desbravá-lo, é preciso poder dizer não. E não interessa a nós — ou à humanidade — viver num mundo em que só os amigos da paz estão desarmados. [...]

O projeto da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 é esse: Defesa para valer, liderança civil. Os grandes eixos, transformados em lei, cujo cumprimento parou nas medidas preliminares, são: capacitar as Forças para flexibilidade, mobilidade e monitoramento; construir o complexo industrial da Defesa como manancial de vanguardismo

³⁵ O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil, LBDN, é uma publicação oficial do governo brasileiro criado pela Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, e lançado em 2012. Trata de assuntos referentes a defesa nacional e de competências do Ministério da Defesa, sobre os objetivos, avanços e desafios da sociedade brasileira em sua correlação no mundo em matéria de defesa nacional. A LC 136/2010 dispõe que o livro deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas.

³⁶ UNGER, Roberto Mangabeira. *A Segunda Via: presente e futuro do Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial; 1ª edição, 2001, p. 193.

³⁷ UNGER, Roberto Mangabeira. *As Forças Armadas e o abandono da Defesa. Folha de S. Paulo*, 15 set. 2019.

produtivo e tecnológico para toda nossa economia; e reafirmar a participação de jovens de todas as classes, não apenas de rapazes pobres, na Defesa do país. As Forças Armadas do Brasil nunca devem ser parte da nação paga pelas outras partes para defendê-las. Devem ser a própria nação em armas.³⁸ (grifo nosso)

O LBDN ainda conclui que a Estratégia Nacional de Defesa (END)³⁹, com base na Política Nacional de Defesa (PND)⁴⁰, define, de forma clara e objetiva, as diretrizes e as estratégias que devem orientar a sociedade brasileira na promoção da defesa da Pátria. Por sua vez, o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED)⁴¹, constante do LBDN e aprovado pelo Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013, prevê elevado investimento no portfólio de programas e projetos de defesa, com horizonte até 2031. Tal cenário tem demandado, conseqüentemente, a realização de Auditorias de Natureza Operacional (ANOp)⁴², focadas em examinar o desempenho e oportunidade de aperfeiçoamento de tais programas e projetos, a partir dos princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

O referido Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED)⁴³ 2020–2031) documenta as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED). Essas iniciativas são os programas e projetos de alta relevância para o Setor de Defesa (SD) - que integram o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa 2020–2031 (PESD 2020– 2031).

³⁸ GIELLOW, Igor. Verbas e divisões de Forças desafiam pasta da Defesa que completa 20 anos. *Folha de S. Paulo*, 9 jun. 2019.

³⁹ A **Estratégia Nacional de Defesa (END)** orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos sejam alcançados. É, portanto, o vínculo entre o posicionamento do País nas questões de Defesa e as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender seus interesses (Ibidem, p. 18).

⁴⁰ A **Política Nacional de Defesa (PND)** é o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do País. [...]. Em decorrência da análise dos ambientes internacional e nacional e suas projeções, bem como da Concepção política, são estabelecidos os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), os quais devem ser interpretados como as condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente pela nação brasileira no âmbito da Defesa (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil*. 2020).

⁴¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa do Livro Branco de Defesa Nacional (PAED)*. 2015.

⁴² Um Brasil forte, industrializado, com capacidade de criar e inovar em setores estratégicos exige Forças Armadas modernas e bem equipadas – capazes não apenas de desempenhar a tarefa fundamental da defesa da pátria, mas também de ajudar a construir esse novo país. Esse é o princípio que norteia a criação do PAED. Ousado e de longo prazo, o PAED representa a consolidação dos detalhados planos de recomposição da capacidade operativa da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, associada à busca de autonomia tecnológica e ao fortalecimento da indústria de defesa nacional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa do Livro Branco de Defesa Nacional (PAED)*. 2015).

⁴³ O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED) foi aprovado pela Resolução CONSUG-MD nº 14, de 25 de julho de 2022, do Conselho Superior de Governança do Ministério da Defesa. (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Resolução CONSUG-MD nº 14, de 25 de julho de 2022*. Aprova o Portfólio de Projetos Estratégicos Defesa - PPEd 2020-2031).

Além de contribuir para a implementação do aludido PESD, essas iniciativas estratégicas podem trazer benefícios significativos para a sociedade brasileira, pois criam condições para o desenvolvimento de tecnologias de uso dual, capacitam profissionais de diversas áreas, geram empregos e promovem a interação da Defesa com outros setores estratégicos nacionais e internacionais.

Os programas e projetos estratégicos de Defesa envolvem elevados investimentos e complexidade operacional e estão inseridos no ecossistema de inovação brasileira. Esse ambiente necessita de espaços colaborativos e multidisciplinares que fomentem soluções inovadoras em produtos, serviços e processos voltados ao aprimoramento da segurança jurídica e da governança pública.

Nessa conjuntura, com objetivo de estimular o encorajamento dos gestores à inovação, a Advocacia-Geral da União (AGU) e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) lançaram o **Guia de Sandbox Regulatório**⁴⁴, que estabelece parâmetros para a criação de ambientes regulatórios experimentais no âmbito da administração pública. O Sandbox regulatório⁴⁵ permite que empresas e organizações atuem, por um período determinado, sob um regime normativo diferenciado, com o acompanhamento próximo dos órgãos reguladores. Seus principais objetivos incluem atrair investimentos externos e potencializar e desenvolver a cultura da inovação e competência em regulação.

1.3 Desenvolvimento da pesquisa

A pesquisa se desdobra em quatro partes. Os desafios complexos do cenário atual que os gestores públicos estão inseridos, especialmente no que se refere à tomada de decisões e à prestação de contas à sociedade, ditam a organização dos capítulos.

⁴⁴ O Guia Referencial de Sandbox Regulatório é um documento elaborado pelo Laboratório de Inovação da Advocacia-Geral da União (Labi/AGU), em parceria com a Secretaria de Competitividade e Política Regulatória do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (SCPR/MDIC), que visa a facilitar a implementação de Sandboxes Regulatórios no país, harmonizando entendimentos e procedimentos e trazendo segurança jurídica para o ambiente regulatório (BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia Referencial de Sandbox Regulatório*).

⁴⁵ A adoção do Sandbox Regulatório foi positivada nacionalmente pelo Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador'. Esse novo instrumento estabelece um conjunto de condições especiais e simplificadas para que as pessoas jurídicas participantes recebam autorização temporária dos órgãos ou das entidades com competência de regulamentação setorial. Dessa forma, elas têm a oportunidade de desenvolver produtos, serviços e modelos de negócios inovadores, de forma experimental e em ambiente real controlado, mediante o cumprimento de critérios e de limites previamente definidos (BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia Referencial de Sandbox Regulatório*. 2024).

No **primeiro** capítulo desta pesquisa examino a performance do gestor público no contexto de fortalecimento dos órgãos de controle, bem como as implicações de uma fiscalização disfuncional sobre o processo decisório e a gestão pública. Mais especificamente analiso a fragilidade na formulação e implementação de políticas públicas e o desestímulo à inovação no setor público. Essa análise abarca as alterações promovidas pela LINDB e pela Lei nº 14.320, de 25 de outubro de 2021, que modificou a Lei de Improbidade Administrativa - LIA (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992), como respostas institucionais ao chamado “apagão das canetas”. Essas modificações na legislação pátria funcionam como antídotos à paralisia decisória, na medida em que a LINDB busca equilibrar a atuação dos gestores com exigências de transparência, proporcionalidade e fundamentação qualificada nas suas decisões, enquanto a nova redação da LIA visa reduzir a subjetividade na caracterização de atos ímprobos, ao estabelecer que apenas condutas dolosas podem ser assim qualificadas.

No **segundo** capítulo exploro o conceito das Auditorias de Natureza Operacional (ANOp), um dos principais instrumentos utilizados pelos órgãos de controle para avaliar a eficácia e eficiência das políticas públicas. Serão examinados os objetivos das ANOp, destacando sua aplicação no contexto dos Programas Estratégicos de Defesa. Além disso, o capítulo discute as características desses programas e os desafios enfrentados na fiscalização de grandes projetos de defesa, os quais envolvem expressivos investimentos, grau elevado de ineditismo e significativa complexidade operacional.

Em seguida, no **terceiro** capítulo, o estudo se concentrará em um caso específico: o TC 030.452/2019-8, que exemplifica a aplicação de uma fiscalização operacional a um programa de defesa, com foco na contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica. A análise do ciclo de fiscalização, das evidências relativas à aplicabilidade da LINDB durante a mencionada ANOp e dos resultados alcançados permite construir uma visão crítica sobre os desafios e os avanços observados ao longo do processo de auditoria, além de destacar suas implicações para a gestão pública e para os gestores envolvidos.

No **quarto** capítulo, as considerações finais discutirão a relação entre as Auditorias de Natureza Operacional e o processo decisório do gestor público, com o propósito de examinar se essas fiscalizações resultam em paralisia administrativa ou, ao contrário, reforçam a capacidade de decisão. Também será retomado o papel da LINDB, especialmente no contexto da fiscalização operacional, como instrumento normativo que

busca equilibrar as exigências de controle com a necessidade de uma atuação eficaz e inovadora por parte dos gestores.

Diante desse cenário, a presente dissertação propõe uma análise crítica acerca dos excessos de controle sobre a atuação dos gestores públicos, especialmente em contextos de elevada complexidade, como os Programas Estratégicos de Defesa. Ao mesmo tempo busca oferecer uma contribuição prática voltada à promoção de um controle mais responsivo e colaborativo. Como produto técnico vinculado à pesquisa, foi elaborada uma **cartilha orientadora voltada a gestores públicos**, com ênfase naqueles envolvidos na condução de programas estratégicos ou em contratações públicas complexas. O objetivo do material é subsidiar, de forma estratégica, segura e propositiva, a interação desses gestores com o TCU no contexto de fiscalizações operacionais, de modo a promover o fortalecimento da autonomia decisória, da segurança jurídica e da cultura do controle orientado à melhoria das políticas públicas.

Descritos os passos da pesquisa, avanço para o primeiro capítulo, cujo foco principal é examinar o excesso de controle exercido sobre os gestores públicos. Esse excesso tende a fragilizar a autonomia decisória na formulação e implementação de políticas públicas, desestimular a inovação no setor público e comprometer não apenas a eficiência da gestão, mas também a capacidade do Estado de desenvolver políticas efetivas e alinhadas às reais necessidades da sociedade. Nesse contexto, embora se reconheça a importância do fortalecimento dos mecanismos de controle voltados ao aperfeiçoamento da gestão pública, destaca-se o papel da LINDB como instrumento capaz de assegurar que esse controle não se afaste de um senso pragmático de legalidade, justiça, proporcionalidade e transparência.

2 PERFORMANCE DO GESTOR PÚBLICO NO CONTEXTO DO MEDO: DA FRAGILIDADE NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AO DESESTÍMULO À INOVAÇÃO NA GESTÃO

O presente capítulo examina os impactos da atuação dos órgãos de controle sobre a performance dos gestores públicos, com ênfase nas implicações para a gestão pública. Ao explorar os fatores que condicionam a atuação decisória dos gestores, investiga-se como a cultura do medo, associada a práticas de controle marcadamente punitivas, pode comprometer a eficiência administrativa e desencorajar a adoção de soluções inovadoras no setor público. Para isso, parte-se da análise da dinâmica contemporânea da governança pública e do papel institucional da Corte de Contas da União, abordando as consequências da intensificação do controle na atuação decisória dos gestores. Ao fim, estabelece a discussão sobre a construção de um modelo de controle responsivo, voltado ao fortalecimento da capacidade decisória e à promoção de políticas públicas mais eficazes.

Para compreender os efeitos do controle sobre a atuação dos gestores públicos, é necessário situar essa análise no contexto mais amplo da governança pública contemporânea. Isso implica considerar as transformações institucionais pelas quais passou o Estado brasileiro e o papel estratégico que os órgãos de controle vêm desempenhando na regulação e supervisão da atividade administrativa. Nesse sentido, o item a seguir aborda os fundamentos da governança pública, os contornos institucionais das instâncias responsáveis pelo controle da gestão pública e seu papel crucial no fortalecimento de uma governança pública mais eficaz e adaptada aos desafios atuais.

2.1 Governança Pública e o Papel Estratégico das Cortes de Contas no Brasil

A introdução desta pesquisa ilustrou o cenário de tensionamento entre as restrições orçamentárias e o aumento de direitos e garantias consagrados na Constituição Cidadã. A adoção de mecanismos de governança revela-se, portanto, essencial para viabilizar uma gestão pública que responda de maneira eficiente aos desafios impostos pela nova ordem constitucional. A efetiva implementação de conquistas sociais e políticas pressupõe não

apenas planejamento e execução, mas também monitoramento contínuo⁴⁶ e controle rigoroso, pautados na transparência e na responsabilidade.

Nesse novo arranjo institucional consolidado no Brasil após a Constituição de 1988, o funcionamento do Estado foi reconfigurado sob uma perspectiva mais complexa, pluralista e dinâmica, marcada pelo fortalecimento do que se convencionou chamar de governança democrática⁴⁷. Nesse modelo, embora o Estado permaneça como ator central, sua atuação se dá em articulação com uma diversidade de agentes públicos e privados. O objetivo é enfrentar problemas complexos, formular e implementar políticas públicas de forma mais eficaz, além de promover o fortalecimento da democracia por meio do aprimoramento da capacidade de resposta estatal e do aumento da *accountability* frente às demandas da sociedade.

Na condição de principal interessada nos resultados produzidos pelo Estado, a sociedade passou a demandar novas estruturas de governança que lhe permitam exercer funções de avaliação, direcionamento e monitoramento das ações governamentais. Nesse contexto, em 22 de novembro de 2017, o Governo Federal instituiu o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017⁴⁸, que estabelece as diretrizes da política de governança para os órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

De acordo com o referido Decreto, governança é o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse

⁴⁶ Altounian e Sakuma (2018), ao revisitarem a origem do conceito de governança, destacam a contribuição de Fortini e Sherman (2017), os quais apontam que “o tema governança surgiu no setor privado considerando o modo de gestão das sociedades empresárias, visando controlar os possíveis conflitos de interesses entre acionistas majoritários e acionistas minoritários ou entre acionistas e gestores. Segundo os autores, o conceito de governança corporativa foi instituído nos Estados Unidos da América, a partir da constatação de que os gestores de recursos, patrimônio e interesses de terceiros deveriam ser monitorados, a fim de evitar a concentração suprema de poderes internos e afastar comportamentos danosos aos acionistas, a terceiros e à própria sobrevivência da empresa”. (ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SAKUMA, Celso Hiroki. *A Desgovernança das Obras Públicas Paralisadas. Governança e controle externo: orçamento, responsabilidade fiscal e licitações estatais em obras públicas*. Brasília: IDP, TCE/GO, 2018. p. 45-60).

⁴⁷ Como pressuposto teórico, a construção desse novo modelo de governança no setor público se fundamenta na reconfiguração de novas instituições em seu sentido amplo, ou seja, regras formais e informais que influenciam a articulação dos interesses e as preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político e, por conseguinte, o policymaking e o comportamento da burocracia (North, 1990; Hall e Taylor, 2003; Immergut, 2006). (CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES *et al.* (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea: Enap, p. 59-83).

⁴⁸ Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tem como uma das suas **diretrizes**, indicadas no art. 4º, direcionar ações para a **busca de resultados para a sociedade**, encontrando **soluções tempestivas e inovadoras** para lidar com a limitação de recursos e com as mudanças de prioridades.

da sociedade”. A definição reforça que a administração pública não pode ser conduzida de forma aleatória, sendo essencial o papel instrumental da governança na condução de uma administração mais eficaz, sinalizando que decisões públicas devem ser ancoradas em critérios técnicos, claros e monitoráveis.

Nessa conjuntura de necessidade de uma governança adequada, os órgãos de controle desempenham papel crucial. Mais do que fiscalizar o cumprimento de normas, essas instituições de controle passaram a ser vistas como engrenagens do sistema de governança pública, uma vez que contribuem para o aprimoramento das instituições fiscalizadas e para a efetividade das políticas públicas. No Brasil, os Tribunais de Contas remontam à figura de Rui Barbosa de Oliveira, considerado o patrono dessas instituições, conforme resgatam Olczewski e Reis (2023):

Em meio às mudanças que passavam os Estados Nacionais **durante o século XIX, com o crescimento dos ideais liberais e das primeiras repúblicas, com a ampliação da máquina administrativa e do anseio populacional por maior transparência dos governos, surge um novo tipo de instituição: as Cortes de Contas.** Na esteira do pensamento reformista vigente à época, a recém-criada República do Brasil concebeu, em 1890, o Tribunal de Contas, por meio do Decreto 966-A, assinado por Rui Barbosa, Ministro da Fazenda do governo provisório de Deodoro da Fonseca. No ano seguinte, o Tribunal passa a figurar na primeira constituição republicana. No texto constitucional figura a expressão “é instituído o Tribunal de Contas”, no lugar de “é mantido”, causando desagrado a Rui Barbosa, seu legítimo criador. De toda sorte, **a presença da Corte de Contas em dispositivo constitucional conferiu estabilidade ao órgão, que lhe seria valiosa nos governos que se seguiriam.**

Embora criado no papel, o Tribunal não existia de fato por resistência do próprio Presidente da República – à época, Floriano Peixoto –, receoso da diminuição de seus poderes, de titular da nova república, frente a um órgão fiscalizador. **O Tribunal só viria a funcionar de fato no dia 17 de janeiro de 1893, com os esforços de Serzedello Corrêa, Ministro da Fazenda do governo de Floriano Peixoto (Olczewski e Reis, 2023, grifos nossos).**

Desde sua origem, os Tribunais de Contas foram concebidos como instrumentos de modernização e transparência na gestão pública. Esse espírito reformista permanece atual e encontra novos contornos no contexto da governança democrática, em que as Cortes de Contas são chamadas a exercer controle mais orientado a resultados, em sintonia com os princípios constitucionais da eficiência e da razoabilidade.

A Constituição de 1988 ampliou significativamente os mecanismos de controle social e responsabilização, fortalecendo a proposta constitucional orientada à

transparência e à participação cidadã. Essa diretriz foi ainda mais impulsionada, ao longo dos anos 1990, pela agenda internacional inspirada no modelo *New Public Management*⁴⁹, que propunha maior eficiência na gestão pública por meio de instrumentos típicos da iniciativa privada, com ênfase na mensuração de resultados e na “*accountability*”. Nesse cenário democrático, marcado pela valorização da transparência e pela crescente exigência de responsabilização dos agentes estatais, as Cortes de Contas passaram a ocupar papel de maior destaque e relevância institucional.

Amparados por essa plataforma constitucional favorável e diante da necessidade de aprimorar a performance da administração pública em benefício da sociedade, o órgão de controle externo passa a atuar como agente de indução e orientação de boas práticas gerenciais. Essa atuação mais propositiva fortalece o papel das Cortes na avaliação da gestão pública e no aperfeiçoamento das políticas públicas sob sua fiscalização.

Como destaca Edilberto Carlos Pontes Lima (2023)⁵⁰, na introdução da obra “Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas”, a competência dos Tribunais de Contas para fiscalizar, analisar e avaliar políticas públicas decorre diretamente do artigo 70 da Constituição Federal. O dispositivo prevê a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, com base nos critérios de legalidade, legitimidade e economicidade. Trata-se, portanto, de mandato constitucional que autoriza e, ao mesmo tempo, exige atuação mais abrangente e qualitativa por parte dos órgãos de controle externo, especialmente diante dos desafios contemporâneos da governança pública.

Edilberto Pontes (2023) observa que, embora a avaliação de políticas públicas possa ocorrer por diferentes meios, a auditoria operacional representa a forma mais tradicional e específica de conduzi-la no âmbito dos Tribunais de Contas. Mais recentemente, a Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) editou a GUID 9020, que estabelece as diretrizes metodológicas para a

⁴⁹ A agenda de enfrentamento da crise fiscal dos anos 1970, com forte componente político, ideológico e, sobretudo, econômico, refletiu em um amplo movimento de reforma voltado a alterar o papel do Estado, sob o argumento da necessidade de legitimar o Estado, melhorar a qualidade da prestação dos serviços e garantir sua atuação mais eficiente – para adequar os gastos à arrecadação em meio à crise. Essas reformas foram estruturadas dentro do modelo abrangente denominado *new public management*, ou nova gestão pública. (CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES *et al.* (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Ipea: Enap, p. 59-83).

⁵⁰ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas: Uma Introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19.

avaliação de políticas públicas pelos Tribunais de Contas. No Brasil, essas orientações foram incorporadas pelo Instituto Rui Barbosa⁵¹, por meio da edição da Norma Brasileira de Auditoria do Setor Público (NBASP) 9020.⁵²

No contexto brasileiro, a relação entre os Tribunais de Contas e o desenvolvimento de políticas públicas envolve um delicado equilíbrio. A crescente exigência por qualidade nas entregas estatais, compatível com os recursos públicos investidos, amplia desafios aos órgãos de controle. De um lado, espera-se que contribuam para o aperfeiçoamento da gestão pública e para a efetividade das políticas públicas; de outro, impõe-se a necessária cautela para que não ultrapassem os limites que separam controle e execução, evitando interferências indevidas na esfera decisória dos gestores.

Atenta a essa tensão entre controle e autonomia administrativa, a INTOSAI destaca, na GUID 9020, a importância de preservar a independência dos órgãos de controle externo, de modo a evitar que o avaliador da política pública se sobreponha ao gestor no processo decisório. A diretriz orienta que o controle externo não deve se envolver diretamente na execução das políticas e ressalta que suas conclusões devem ser de caráter não vinculativo. Por isso, a não observância das recomendações formuladas não deve implicar, por si só, a aplicação de sanções ou reprimendas ao gestor⁵³.

Esse equilíbrio entre controle e execução é fundamental para a boa governança pública. O desafio reside em garantir que as avaliações conduzidas pelos Tribunais de Contas não interfiram indevidamente nas atribuições dos gestores responsáveis pela implementação das políticas, de forma que se preserve a independência, a transparência e a legitimidade das respectivas esferas de atuação.

⁵¹ O **Instituto Rui Barbosa (IRB)**, atualmente constitui-se como uma organização civil, sem fins lucrativos, fundada em 1973 pelos Tribunais de Contas do Brasil. Sua função, entre outras, é aprimorar as atividades exercidas pelos tribunais de contas, por meio da promoção de estudos, pesquisas, capacitações, seminários e congressos. Um dos principais objetivos técnicos do IRB é a implementação no sistema tribunais de contas das Normas Brasileiras de Auditoria (NBASP). As NBASPs estão alinhadas com as normas internacionais de auditoria, emitidas pela Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), com as adaptações necessárias para convergir com o marco normativo brasileiro (INSTITUTO RUI BARBOSA. *Histórico do IRB*. Site do Instituto Rui Barbosa. Brasília, DF).

⁵² Este guia define as características principais da avaliação de políticas públicas. Ele estabelece o caminho para proceder com todas as partes interessadas em uma dada política pública e a estratégia global que as entidades avaliadoras podem utilizar para realizar seus trabalhos. Finalmente, ele avalia questões como a publicação do relatório, bem como os limites entre avaliação de políticas públicas e interferência política, os quais não devem ser ultrapassados por um avaliador sob quaisquer circunstâncias (INSTITUTO RUI BARBOSA. 9020 - Avaliação de políticas públicas. Site do instituto Rui Barbosa. Brasília, DF).

⁵³ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas: Uma Introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as políticas públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 23.

Nesse cenário desafiador, revela-se pertinente mencionar o relatório da pesquisa **“O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim”**, encomendado pela Fundação Tide Setúbal, e coordenada por Lotta e Monteiro (2024)⁵⁴. O estudo revelou que um dos fenômenos mais frequentemente relatados pelos entrevistados foi a “postura intimidadora e pouco colaborativa do órgão de controle: quando o gestor narra que o controlador busca mais assustar e adota postura de pouca colaboração e mais punição, em detrimento de orientar e buscar atuação conjunta”.

Esse dado empírico reforça a necessidade de repensar a atuação dos órgãos de controle, especialmente no que se refere à forma como suas ações impactam a cultura decisória da administração pública. Afinal, como esperar que o gestor aprimore a gestão e impulse a inovação na formulação e execução de políticas públicas, se o gestor teme o controlador? Embora a atuação dos órgãos de controle seja essencial à garantia da legalidade e da moralidade administrativa, tem gerado efeitos ambivalentes no contexto da administração pública brasileira. A compreensão dessas consequências exige uma análise mais aprofundada sobre como as práticas de controle vêm impactando a autonomia, a confiança e a capacidade decisória dos gestores públicos. É essa dimensão que se explora a seguir.

2.2 Implicações do Excesso de Controle Sobre os Gestores

No debate sobre governança e a eficácia das políticas públicas no Brasil, constata-se que, embora tenham ocorrido mudanças institucionais e legais voltadas à implementação de mecanismos de governança democrática, esses avanços não têm sido acompanhados de um salto significativo na capacidade de inovação e na efetiva execução das políticas públicas. A despeito do novo arranjo institucional promovido pela Constituição de 1988 e reforçado por diretrizes como as do Decreto nº 9.203/2017, persiste cenário em que a administração pública encontra obstáculos relevantes para responder, de forma satisfatória, às demandas sociais.

Com o objetivo de contribuir para esse debate, a Fundação Tide Setúbal apresentou, em 2024, relatório de pesquisa coordenado por Gabriela Lotta e Vera

⁵⁴ LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O Relatório de Pesquisa O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024. p.27.

Monteiro, no qual se analisa, a partir da perspectiva dos próprios gestores públicos, o fenômeno conhecido como “apagão das canetas”⁵⁵. A pesquisa parte da hipótese de que a “autoexpansão das competências dos controladores, sobretudo dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas, tem gerado efeitos não desejáveis e negativos sobre a atuação dos gestores públicos e, conseqüentemente, sobre a execução de políticas públicas” (LOTTA; MONTEIRO, 2024).

O mapeamento da produção acadêmica sobre o fenômeno do apagão das canetas revelou, de forma praticamente unânime, três fatores principais para esse acontecimento:

a) a falta de conhecimento técnico e da complexidade administrativa por parte dos órgãos de controle;

b) o crescente movimento de "criminalização" da administração pública, o que retira o papel legítimo da administração como formuladora e executora de políticas públicas; e

c) o foco exclusivo no combate à corrupção, que, ao invés de promover equilíbrio institucional, posiciona o controle em patamar superior à gestão, desincentivando decisões discricionárias legítimas⁵⁶.

Após a análise dos dados coletados e dos principais resultados obtidos na fase qualitativa exploratória da aludida pesquisa encomendada pelo Fundação Tide Setúbal, deu-se continuidade à fase quantitativa, com o objetivo de avaliar se, de fato, os gestores deixam de tomar decisões ótimas diante dos riscos associados às ações de controle. As conclusões quantitativas reforçaram a hipótese inicial. Segundo Lotta e Monteiro (2024):

Os resultados corroboram a hipótese de que uma percepção mais negativa sobre a atuação dos órgãos de controle está associada a uma maior preocupação com os órgãos de controle no dia a dia da gestão. Ou seja, **aqueles servidores que acreditam que os órgãos de controle e auditores têm uma atitude mais punitivista e de pouco suporte**

⁵⁵ “Trata-se de uma metáfora utilizada nos meios políticos e da gestão pública que abarca o fenômeno da desconexão ou interrupção no processo de implementação de políticas públicas devido ao medo excessivo de gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões, resultando na não execução ou na execução inadequada de iniciativas que foram propostas ou planejadas. O resultado é que muitas políticas podem ficar apenas no papel ou serem implementadas de maneira superficial, não alcançando seus objetivos originais e, portanto, não proporcionando os benefícios esperados para a sociedade”. (LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O Relatório de Pesquisa O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024. p. 6).

⁵⁶ LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O Relatório de Pesquisa O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024, p. 15.

também expressam maior medo de ter suas ações e decisões questionadas pelos órgãos de controle.

Outro efeito relevante identificado foi a correlação entre o aumento da preocupação com os órgãos de controle e a menor propensão à inovação. Esse achado indica que o fenômeno do "apagão das canetas" — caracterizado pelo medo do gestor em agir ou pela adoção de posturas excessivamente conservadoras — é concreto e impacta diretamente a qualidade da gestão pública. Em outras palavras, a atuação de órgãos de controle excessivamente punitivos tende a gerar receio generalizado de responsabilizações desproporcionais, o que, por sua vez, compromete a disposição do gestor para inovar e arriscar em prol de políticas públicas mais eficazes.

Essa preocupação também foi discutida em um episódio do podcast “Café da Manhã”⁵⁷, veiculado em agosto de 2024, no qual Gabriela Lotta e Vera Monteiro foram entrevistadas sobre os impactos do "apagão das canetas" no contexto das políticas públicas brasileiras. Ao longo da conversa, as pesquisadoras refletiram sobre os prejuízos que a insegurança decisória pode gerar na atuação cotidiana dos gestores e, conseqüentemente, na efetividade das políticas públicas.

Ainda que reconheçam a importância da responsabilização dos gestores e da exigência de justificativas para os atos administrativos — elementos essenciais em um sistema de controle democrático —, as autoras alertam para os efeitos adversos da dinâmica de controle marcada pela “explosão das auditorias”. Esse movimento, segundo apontam, estaria promovendo cultura de conformidade excessiva, voltada mais à obediência formal do que à obtenção de resultados concretos, sem, contudo, implicar melhorias significativas na qualidade das políticas públicas.

Essa cultura de conformidade, segundo elas, compromete não apenas a qualidade das decisões, mas também a capacidade do Estado de inovar e responder adequadamente aos desafios sociais. Na entrevista concedida ao podcast “Café da Manhã”, as estudiosas enfatizam que o alerta quanto ao crescimento excessivo das práticas de fiscalização — que resta por fomentar exagerada cultura de conformidade na administração pública — não tem como objetivo tornar o controle mais fraco, mas sim torná-lo mais preventivo e

⁵⁷ **Café da Manhã** é um podcast brasileiro mantido pelo jornal Folha de S. Paulo em colaboração com a plataforma de streaming Spotify que estreou em 1 de janeiro de 2019 (PODCAST CAFÉ DA MANHÃ: Quem tem medo das políticas públicas. Entrevistadas: Gabriela Lota e Vera Monteiro, 23 de agosto de 2024).

pedagógico. O problema, segundo Lotta e Monteiro, não está no controle em si, mas em um modelo que prioriza a punição em detrimento do diálogo e da cooperação.

De acordo com as pesquisadoras, essa cultura de conformidade excessiva não necessariamente gera melhorias concretas nas políticas públicas ou na eficiência dos serviços prestados. Ao contrário, o receio de sofrer responsabilizações, mesmo quando os atos administrativos são praticados com honestidade e fundamentação técnica, tem levado muitos servidores a adotarem posturas defensivas. Com esse receio, deixam de decidir ou optam por soluções subótimas, o que compromete diretamente a qualidade das decisões e o desenvolvimento de políticas mais eficazes.

Nesse sentido, a proposta das autoras consiste em reposicionar o papel do controle externo como instrumento de fortalecimento da capacidade decisória do gestor público. Para tanto, defendem a adoção de práticas avaliativas orientadas ao aprendizado institucional e à melhoria contínua da gestão, com vistas à formulação de políticas públicas mais qualificadas e responsivas.

Outro ponto relevante destacado na pesquisa é o deslocamento do protagonismo na formulação de políticas públicas para os órgãos de controle. Em um ambiente institucional marcado pela vigilância excessiva, o gestor público tende a ceder espaço à atuação dos controladores, cuja função primordial é a de prevenir e punir desvios, embora não lhes caiba a responsabilidade de formular ou implementar políticas públicas. Essa inversão de papéis, além de deslegitimar a função estratégica do gestor, compromete a inovação e a agilidade da administração pública.

Além disso, no episódio do referido podcast, as autoras chamam atenção para a crescente assimetria de poder entre os órgãos de controle e as estruturas executivas⁵⁸. A Constituição de 1988 fortaleceu instituições como o Poder Judiciário, o Ministério Público e os Tribunais de Contas. Conferiu-lhes não apenas autonomia funcional e orçamentária, mas também prestígio simbólico e melhores condições remuneratórias. Em contrapartida, as carreiras da administração direta do Executivo enfrentam uma realidade completamente diversa. Essa desigualdade institucional resta por prejudicar o gestor público honesto, que se posiciona em desvantagem no diálogo e na disputa de interpretações com os órgãos de fiscalização.

⁵⁸ (PODCAST CAFÉ DA MANHÃ: Quem tem medo das políticas públicas. Entrevistadas: Gabriela Lota e Vera Monteiro, 23 de agosto de 2024).

Flávio Jardim, em recente artigo intitulado “Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas?”⁵⁹, avigora que o temor que pairava e ainda paira sobre os gestores tem sido reconhecido inclusive por autoridades com ampla experiência na atividade de controle. Nesse ponto, o referido autor cita a declaração do ex-presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), ministro Bruno Dantas, em entrevista concedida à CNN Brasil, em dezembro de 2023:

[O] que criamos no Brasil com a jurisprudência da Lava Jato, infelizmente, foi uma **infantilização do gestor público**, que não conseguia tomar decisões. **Eles ficavam absolutamente paralisados e precisavam de um aval prévio dos órgãos de controle para tomar decisões importantes** (grifos nossos).

A citação evidencia como práticas de controle excessivamente rigorosas podem cooperar para um ambiente de incerteza e paralisia decisória, em que gestores, temendo sanções futuras, passam a evitar decisões complexas, mesmo quando necessárias ao interesse público.

No campo da análise econômica do direito⁶⁰, alguns estudiosos identificam os efeitos negativos decorrentes de práticas de controle rígidas como “*unintended deterrence effects*” ou “efeitos dissuasórios não intencionais”. Tais efeitos ocorrem quando normas jurídicas vagas ou excessivamente abstratas inibem não apenas condutas ilícitas, mas também ações legítimas e desejáveis, como a tomada de decisões por agentes públicos em favor do interesse público, em razão do medo de responsabilização.⁶¹

O excesso de controle sobre os gestores públicos tende a fragilizar sua autonomia decisória na formulação e implementação de políticas públicas. Além de gerar insegurança e paralisia, tal cenário desestimula a inovação no setor público e compromete não apenas a eficiência da gestão, mas também a capacidade do Estado de desenvolver políticas efetivas e alinhadas às reais necessidades da sociedade.

⁵⁹ JARDIM, Flávio. Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas? *Metrópoles*, 5 maio 2025.

⁶⁰ A **Análise Econômica do Direito (AED)** é uma abordagem interdisciplinar que aplica ferramentas da economia (especialmente da microeconomia e da teoria dos incentivos) à interpretação, avaliação e formulação do direito. Ela parte do pressuposto de que os indivíduos reagem a incentivos e que as normas jurídicas afetam comportamentos e resultados sociais. **Richard A. Posner** é um dos principais expoentes da AED. Sua obra propõe que o direito deve ser avaliado com base em sua eficiência econômica, ou seja, no quanto ele maximiza a riqueza social.

⁶¹ JARDIM, Flávio. Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas? *Metrópoles*, 5 maio 2025, p. 3.

Diante dos desafios enfrentados pelos gestores públicos, impostos por um modelo de controle predominantemente punitivo, torna-se premente refletir sobre alternativas que possibilitem um equilíbrio mais propositivo entre fiscalização e gestão. Dessa forma, emerge com relevância o conceito de controle responsivo, que propõe uma abordagem mais dialógica, orientada à colaboração institucional e à melhoria da qualidade das políticas públicas, conforme se analisa no próximo subitem.

2.3 O Controle Responsivo como Instrumento de Fortalecimento da Capacidade Decisória e da Governança Pública

Viegas *et al.* (2024) ressaltam que, no contexto federativo, “o conceito de controle abarca uma série de facetas e envolve uma gama de burocracias⁶² e agentes, cada um exercendo funções específicas dentro de um arranjo bem definido pela Constituição e a legislação”. Em outras palavras, nesse desenho federativo brasileiro marcado por assimetrias regionais, heterogeneidade institucional e diversidade socioeconômica, o controle da administração pública precisa ir além da supervisão burocrática tradicional⁶³. Ao contrário, trata-se de fenômeno multifacetado, exigindo articulação entre distintas instâncias de poder e diferentes formas de atuação.⁶⁴

Diante desse cenário, é imperativa a construção de um modelo de controle que, para além da detecção de desvios e da correção de irregularidades, adote uma abordagem

⁶²Para Abrucio e Loureiro (2018), em uma definição sintética, o tipo ideal weberiano de burocracia seria composto por um corpo funcional e estável de cargos públicos, preenchidos por funcionários selecionados por seu mérito técnico especializado, organizados por estrutura profissional permanente. Esse tipo administrativo deve ser voltado a responder ao público, seja obedecendo às regras universais que regem a administração, seja atuando conforme padrões de probidade. Contudo, alertam que o modelo burocrático clássico não responde a todos os dilemas do Estado contemporâneo. Até porque a burocracia weberiana também não pode ser vista de forma atemporal. Esta é um tipo histórico, para usar a terminologia de seu criador. (ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In R. Pires, G. Lotta, V. E. Oliveira (Orgs.). *Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas* (p. 23-56). Brasília, DF: 2018, Ipea).

⁶³Viegas *et al.* (2024) argumentam que, em um contexto federativo marcado por desigualdades estruturais, como o brasileiro, o controle deve ser compreendido não apenas como instrumento de supervisão burocrática, mas, sobretudo, como uma expressão de governança democrática, voltada à promoção do interesse público e à qualificação das decisões administrativas. (Ibid., p. 29)

⁶⁴ Para além da aversão ao risco, da paralisia decisória e da perda de efetividade das políticas públicas, o controle disfuncional torna-se ainda mais crítico em um federalismo marcado por heterogeneidade, diversidade e assimetrias de poder, como o brasileiro. Viegas *et al.* (2024) sustentam que Ministérios Públicos, Defensorias, Tribunais de Contas e Controladorias precisam reconhecer e incorporar essas diferenças em suas práticas para assegurar representatividade e eficácia, pois não estão alheios às dinâmicas e problemas próprios do federalismo. (VIEGAS, Rafael R. *et al.* *A batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira*. São Paulo: Amanuense, 2024, p. 65-66).

flexível e responsiva⁶⁵. Que seja capaz de incorporar práticas que fortaleçam a governança democrática e atendam às necessidades específicas de cada contexto regional e local. Para tanto, é essencial definir com precisão o que deve ser controlado, de que forma e em que momento⁶⁶, a fim de evitar tanto a omissão quanto os excessos que comprometem a atuação legítima dos gestores públicos.

É nesse ponto que ganha destaque o conceito de controle responsivo, entendido como um modelo de fiscalização orientado ao aprimoramento da gestão pública, sem prejuízo dos princípios da legalidade, da responsabilização e da segurança jurídica. Para avaliar se esse novo paradigma responsivo vem sendo efetivamente incorporado na prática, na atuação das instituições de controle, é fundamental compreender as finalidades das recentes alterações legislativas que, além de redefinirem as bases normativas do controle público no Brasil, buscaram reequilibrar as relações entre os órgãos fiscalizadores e os agentes responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse esforço de compreensão dos avanços normativos voltados ao enfrentamento do fenômeno denominado “apagão das canetas”, destaca-se, como marco inicial, a alteração da LINDB, promovida pela Lei nº 13.655/2018. Essa mudança legislativa representou movimento significativo na tentativa de responder aos efeitos paralisantes de um controle meramente punitivo e desvinculado da realidade administrativa. Ao introduzir diretrizes voltadas à valorização do contexto da decisão administrativa, as alterações da LINDB buscaram promover maior segurança jurídica, pragmatismo e empatia na avaliação da conduta dos gestores públicos, tanto no momento da tomada de decisão quanto em sua posterior análise pelos órgãos de controle.⁶⁷

O mapeamento do estado da arte da produção acadêmica feita na revisão de literatura da pesquisa de Lotta e Monteiro (2024) identificou um aumento expressivo de

⁶⁵ Em sua tese de doutorado, Sfeir enfatiza que o alcance do que se denomina "controle responsivo" depende da adoção de medidas distintas, tais como: foco no controle preventivo, mais do que no controle repressivo; fortalecimento do caráter educativo e pedagógico do controle; melhoria de articulação e coordenação das várias instâncias controladoras; proporcionalidade na responsabilização do agente público; deferência às escolhas interpretativas do gestor; estímulo à inovação; valorização da boa performance por meio de incentivos positivos para os gestores, com vistas a encorajar comportamentos desejáveis e construção de ferramentas aptas a controlar o controlador. (SFEIR, Erika Capella Fernandes. *Controle responsivo da Administração Pública: accountability overload e uma nova conformação institucional do controle*. 2023. 198 f. Tese de Doutorado em Direito Político e Econômico – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024).

⁶⁶Ibid., p. 42.

⁶⁷ MONTEIRO, Vera; ROCHA, Fernanda C. A. D. da; CASTRO, e Luís Pedro P. de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*. 2024, p. 6.

estudos que valorizam a iniciativa da Lei nº 13.655/2018 como solução racional à paralisia decisória⁶⁸. Essa revisão apontou que há consenso entre os acadêmicos no sentido de que as alterações da LINDB estabeleceram parâmetros mínimos para conferir segurança ao gestor bem-intencionado⁶⁹. Nesse diapasão, a LINDB se apresenta como um instrumento voltado à promoção do equilíbrio entre controle e autonomia decisória, ao introduzir diretrizes que valorizam o contexto, a complexidade da gestão pública e a boa-fé dos agentes.

Entre os principais progressos trazidos pela nova redação da LINDB, destaco os dispositivos que exigem que órgãos de controle e o Poder Judiciário considerem as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor público (arts. 21 e 22) e as consequências práticas de suas decisões (art. 20). Além disso, a norma condicionou a responsabilização pessoal de agentes públicos à comprovação de dolo ou erro grosseiro (art. 28), representando um marco na distinção entre falhas técnicas e desvios de conduta. Segundo Flávio Jardim⁷⁰, apesar de críticas iniciais dirigidas à nova legislação, o tempo cuidou de demonstrar que ela não estabeleceu leniência, mas um padrão de racionalidade e justiça no exercício do controle sobre a atividade administrativa.

No âmbito dessas transformações, sobressai a inovação introduzida pelo artigo 20, que busca reduzir a indeterminação normativa que frequentemente marca as decisões estatais, especialmente aquelas fundamentadas apenas em princípios genéricos ou abstratos. Nos termos estabelecidos por esse dispositivo, não se veda o uso de valores abstratos como fundamento das decisões administrativas ou judiciais, mas impõe a obrigatoriedade de se avaliar, de forma concreta, as consequências práticas decorrentes de sua aplicação.

Consoante ressalta Marçal⁷¹, o objetivo central do artigo 20 da LINDB é reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões administrativas e judiciais, impondo a

⁶⁸ Conforme destacam as pesquisadoras, “foi possível observar um aumento do número de trabalhos que enalteciam a iniciativa da lei, que busca trazer racionalidade às decisões administrativas, judiciais e de órgãos de controle, destacando-a como possível solução à paralisia decisória”. (LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). *O Relatório de Pesquisa O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim*. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024. p.14.).

⁶⁹ *Ibid.*, p. 16.

⁷⁰ JARDIM, Flávio. Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas? *METRÓPOLES*. 2025.

⁷¹ Esse processo decisório deve incluir a avaliação das diversas alternativas juridicamente possíveis sob um prisma de proporcionalidade, em que se seleciona aquela que se revelar como a mais compatível com a realização dos fins buscados e a menos restritiva possível. (JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, edição especial, p. 13-41, nov. 2018, p -29 e 32).

obrigatoriedade do exame concreto das circunstâncias do caso. Nesse contexto, Tereza Arruda Alvim⁷² avulta que o “consequencialismo é inevitável. Se usado na dose certa, desejável, não deixa de ser mais um modo de evidenciar que o direito serve à sociedade e não o contrário”.

A autora adverte, contudo, que o uso de argumentos consequencialistas nas decisões jurídicas deve se basear em dados empíricos e estudos técnicos, e não em intuições subjetivas. Além disso, Alvim assinala que outro limite para o emprego de argumentos consequencialistas é que, no processo de tomada de decisão, a norma jurídica vigente não seja violada, devendo tais argumentos serem utilizados apenas como complemento na interpretação e aplicação do direito, e não como fundamento autônomo para a criação de novos comandos normativos.

Jordão⁷³, por sua vez, entende que a inserção dos dez artigos na LINDB vai além da promoção da segurança jurídica. Visa contribuir para aprimorar a gestão pública nacional, no sentido de enfrentar um obstáculo diferente e menos debatido: o “gargalo jurídico”, que limita a capacidade decisória no âmbito da administração pública. Quanto ao artigo 22, que consagra o “primado da realidade”, o autor destaca que a exigência de contextualização impõe ao gestor público o dever de apresentar, de forma clara, à sociedade e aos órgãos de controle, o contexto e os dilemas reais que circundaram sua atuação e as alternativas disponíveis à época da decisão — conforme também dispõe o parágrafo único do artigo 20.

Importa ressaltar, contudo, que esse comando normativo não se dirige apenas aos gestores públicos. A exigência para que seja adotada uma interpretação e aplicação mais realista e contextualizada é destinada também aos controladores, a quem caberá, em sua análise, promover um controle mais responsável e ancorado na realidade concreta da gestão pública. Isso inclui considerar, de modo efetivo, as circunstâncias limitadoras da ação do gestor⁷⁴, podendo entender que a escolha interpretativa feita pelo administrador público reveste-se de razoabilidade e por ela prestar deferência.⁷⁵

⁷²ALVIM, Teresa Arruda. Consequencialismo e decisões judiciais. *Migalhas*, 2020.

⁷³JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 65, nov. 2018).

⁷⁴ Segundo Jordão, o art. 22 da LINDB não concede salvo-conduto ao gestor, mas apenas exige que o controlador **considere** as dificuldades enfrentadas. A decisão final continua sendo do órgão de controle, cabendo recurso na via adequada quando essa análise não for devidamente realizada (Ibid., p. 78.).

⁷⁵ Consoante Jordão, o art. 22 da LINDB pode ser compreendido como o fundamento normativo específico, no direito brasileiro, para a adoção da deferência judicial (ou, mais amplamente, deferência do

Eduardo Jordão interpreta o *caput* do art. 22 da LINDB como fundamento normativo para a adoção, no Brasil, de abordagem similar à teoria dos dois passos da doutrina norte-americana, conforme formulada no caso *Chevron*⁷⁶. Essa leitura permite articular a ideia de deferência como uma expressão de respeito à esfera técnica e legítima de decisão da administração pública, evitando que o juízo do controlador substitua indevidamente a discricionariedade técnica do gestor.⁷⁷

Ainda em defesa da LINDB como mecanismo de aprimoramento da segurança jurídica e da qualidade das decisões públicas, Juliana Palma sustenta que a Lei nº 13.655/2018 é legislação voltada à construção de planos públicos e privados⁷⁸, ao conferir maior previsibilidade, estabilidade normativa e conforto decisório tanto para gestores públicos quanto para atores privados. Para a autora, a norma não limita a fiscalização pelos órgãos de controle, mas impõe ônus argumentativos mais qualificados aos controladores, especialmente no que tange à observância da proporcionalidade, da contextualização fática e da razoabilidade das decisões administrativas analisadas.

controlador) frente a interpretações razoáveis da administração pública em contextos de indeterminação jurídica. Embora não fosse vedada anteriormente, essa previsão tende a encorajar maior respeito institucional às decisões administrativas tomadas sob dificuldades jurídicas. (JORDÃO, Eduardo. **Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro**. Revista de Direito Administrativo, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 78, nov. 2018.).

⁷⁶ No caso *Chevron U.S.A., Inc. v. NRDC (1984)*, a Suprema Corte dos EUA decidiu que, diante de ambiguidade legal, os tribunais devem aceitar interpretações razoáveis feitas por agências administrativas. Essa orientação — conhecida como *Chevron deference* — reconhece a expertise técnica e a legitimidade institucional dessas entidades na aplicação do direito. Segundo essa perspectiva, o controle exercido sobre a decisão administrativa deve ser realizado em duas etapas: inicialmente, avalia-se se existe efetiva ambiguidade ou dificuldade jurídica na norma aplicável; uma vez reconhecida tal dificuldade, o controle limita-se à verificação da razoabilidade ou permissibilidade da interpretação adotada pelo gestor público.

⁷⁷ De acordo com Palma, no Brasil, a teoria mais difundida é a da **insindicabilidade do mérito administrativo**, segundo a qual o conteúdo da decisão administrativa não pode ser revisto pelo controlador. No seu artigo, a professora menciona um julgado do STF, **RE nº 632.853**, no qual decidiu-se que **o mérito de decisões administrativas não pode ser revisto salvo se absolutamente contrário a lei ou ao correspondente processo administrativo**. Essa construção, assim como as experiências internacionais, reconhece que a administração pública interpreta os textos normativos e o faz com preferência, pois: (i) a lei expressamente confere competências decisórias à autoridade administrativa, e não à autoridade pública e (ii) a autoridade administrativa está em melhor posição interpretativa, dada a sua especialização temática - por formação temática ou pela rotina de trabalho em massa com o assunto. **A interpretação administrativa não deve ser ignorada, mas, antes, compreendida e ser merecedora de diálogo institucional**. (PALMA, J. Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lei nº 13.655/2018. 2020. *Revista De Direito Administrativo*, 2020, p. 228).

⁷⁸ *Ibid.*, p. 210.

De acordo com Palma, a LINDB instituiu medidas de tutela e de incentivo à honestidade na máquina pública⁷⁹, permitindo que o agente público honesto possa elaborar planos e manejar a discricionariedade com maior conforto decisório. Com isso, a norma colabora tanto para a promoção da inovação quanto para uma gestão pública mais eficiente.

Outro importante avanço legislativo para mitigar os efeitos paralisantes do controle excessivamente punitivo e, por consequência, favorecer a retomada da autonomia decisória dos gestores públicos, foi a reforma da Lei de Improbidade Administrativa, promovida em 2021 pela Lei nº 14.230⁸⁰. Historicamente, a aplicação da antiga Lei de Improbidade (Lei nº 8.429/1992) mostrou-se, em grande medida, insensível aos desafios concretos e às limitações reais enfrentados pelos gestores, o que resultava em análises dissociadas das dificuldades práticas da administração e colocava os agentes públicos “entre a cruz e a espada”.

Diante desse novo marco normativo, é pertinente indagar: a entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021 gerou, de fato, mudanças concretas e objetivamente perceptíveis? As alterações conferiram maior segurança jurídica ao gestor público, conforme pretendido? Essas questões foram objeto de análise no estudo elaborado pelo Movimento Pessoas à Frente⁸¹. Em nota técnica intitulada “Balanço sobre a Alteração da Lei de Improbidade Administrativa”, o grupo adota abordagem pragmática para avaliar os efeitos da chamada Nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA). O estudo revela que, após a promulgação da Lei nº 14.230/2021, houve expressiva redução na quantidade de novas ações ajuizadas com base na imputação de atos de improbidade.

Com base em informações extraídas da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud), mantida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), verificou-se que,

⁷⁹ Para Palma, a nova LINDB parte do pressuposto de que o gestor público honesto deve ser protegido e incentivado a inovar, corrigindo uma tradição que tratava de forma igual agentes bem-intencionados e aqueles que agem com desvio de finalidade. Essa proteção se dá em duas frentes: ao não responsabilizar injustamente o gestor que age de boa-fé e ao assegurar que ele decida do melhor modo possível na sua avaliação técnica, podendo inovar na gestão pública e mesmo contrariar entendimentos consolidados dos órgãos de controle, desde que o faça de forma fundamentada. (PALMA, J. Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - Lei no 13.655/2018. 2020. *Revista De Direito Administrativo*, 2020, p. 236 e p. 246).

⁸⁰ A Nova Lei de Improbidade Administrativa (NLIA), como tem sido chamada a Lei de Improbidade depois da sua ampla revisão em 2021, trouxe avanços importantes. Um dos mais evidentes é a redução da subjetividade do Ministério Público (principal autor das ações desse tipo), das Fazendas Públicas (também legitimadas como autoras) e do Poder Judiciário em relação ao enquadramento de condutas como ato de improbidade.

⁸¹ MONTEIRO, Vera; ROCHA, Fernanda C. A. D. da; CASTRO, e Luís Pedro P. de. *Balanço sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa*. 2024, p. 7.

entre 2021 e 2023, o número de novas ações por improbidade administrativa caiu 42%⁸²
⁸³. Trata-se de dado significativo, que aponta para o impacto concreto da NLIA e para possível reconfiguração do ambiente jurídico no qual os gestores públicos operam.

Ao longo dos anos, consolidou-se, no país, cultura acusatória em torno da antiga Lei de Improbidade Administrativa, marcada pela aplicação excessivamente punitiva e pela ênfase na responsabilização a qualquer custo. Sob o pretexto da defesa intransigente da probidade, essa cultura revelou-se pouco eficaz em alcançar seus objetivos fundamentais — punir gestores desonestos e coibir práticas lesivas ao interesse público. Em vez disso, gerou consequências negativas, como o abalo de reputações, a paralisação de políticas públicas e o enfraquecimento da gestão pública, frequentemente com base em acusações genéricas e sem a devida individualização de condutas.

A partir da análise dos dados apresentados no citado estudo “Balanço sobre a Alteração da Lei de Improbidade Administrativa”, elaborado pelo Movimento Pessoas à Frente, constata-se que a Lei nº 14.230/2021 cooperou de forma concreta para a segurança jurídica na atuação dos gestores públicos. Ao delimitar com maior precisão os tipos de improbidade e exigir a comprovação de dolo para a configuração do ilícito, o novo marco normativo rompe com a lógica anterior, que muitas vezes permitia a imposição de sanções com base em presunções genéricas de desconformidade. Essa mudança normativa sinaliza um avanço importante, na medida em que protege o gestor honesto do risco de responsabilização desproporcional e estimula decisões mais autônomas, técnicas e fundamentadas na administração pública.

Nesse sentido, Jardim⁸⁴ observa, com precisão, que o tempo confirmou que a nova LINDB não representa instrumento de leniência. De forma semelhante, Palma⁸⁵ destaca que o estranhamento inicial em relação à norma não se sustentou: a LINDB vem sendo efetivamente incorporada à prática jurídica, com aplicação concreta em precedentes dos tribunais superiores e crescente produção doutrinária a seu respeito. Esses sinais indicam

⁸² Ibid., p. 9.

⁸³ A versão original de 1992 da Lei de Improbidade permitiu que muitas sanções fossem aplicadas com base em presunções, por meras desconformidades normativas ou mesmo pelo fato de o agente – seja o público, seja o particular – não ter se comportado como os acusadores e julgadores entendiam correto, embora várias fossem as interpretações possíveis de um determinado arcabouço fático-normativo (Ibid., p. 5).

⁸⁴ JARDIM, Flávio. Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas? *Metrópoles*. 5 maio 2025.

⁸⁵ PALMA, J. Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). 2020. *Revista De Direito Administrativo*, 2020, p. 236 e p. 224.

que o Brasil começa a trilhar o caminho de superação da cultura do medo na gestão pública, movimento já consolidado em diversos países⁸⁶ que buscam equilibrar responsabilidade e autonomia decisória dos gestores.

Sob o novo arranjo normativo consolidado pela LINDB e pela NLIA, o gestor público passa a dispor de maior segurança jurídica para inovar e decidir com responsabilidade, mesmo diante de incertezas. Quando essa segurança se alia a um controle responsivo, atento às dificuldades reais da gestão e respeitoso às interpretações razoáveis da legalidade, fortalece-se um ambiente propício à boa gestão.

Com base no exposto é válido considerar que a norma jurídica assume papel estratégico no aprimoramento institucional e no fortalecimento da capacidade estatal, como evidencia a LINDB. Este estudo, portanto, investiga em que medida a fiscalização operacional conduzida pelo TCU tem incorporado as abordagens adaptativas e flexíveis da LINDB, de modo a promover um controle que não apenas corrija irregularidades, mas também colabore com o aperfeiçoamento das políticas públicas fiscalizadas.

À luz dessas transformações normativas e do propósito de fortalecer um controle orientado à melhoria da administração pública, constata-se um movimento consistente em direção a um modelo de controle mais equilibrado, que reconhece a legitimidade das escolhas técnicas dos gestores públicos e valoriza a análise das consequências práticas das decisões administrativas. Com esse pano de fundo, no próximo capítulo, analiso o ciclo das Auditorias de Natureza Operacional (ANOp) e o Portfólio de Programas Estratégicos de Defesa, com o objetivo de compreender o desenho desse instrumento de controle externo utilizado para mensurar o desempenho de organizações, programas e atividades, com foco em economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Examinarei ainda as especificidades dos programas estratégicos de defesa e os desafios que sua fiscalização impõe, especialmente diante dos elevados investimentos, do grau de ineditismo e da complexidade técnica e operacional que os caracterizam.

⁸⁶ A alocação ou gestão racional de riscos administrativos (*risk allocation*) é prática consolidada em diversos países, onde gestores públicos contam com mecanismos de proteção institucional, como seguros específicos ou imunidades funcionais. Nos Estados Unidos, por exemplo, é comum a contratação de apólices denominadas *Public Officials Liability Insurance*, voltadas à proteção de agentes públicos eleitos ou nomeados contra alegações de má gestão ou violação de dever funcional. Como observa Flávio Jardim (2025), essas soluções refletem uma maturidade institucional que contrasta com a realidade brasileira, que ainda precisa avançar na estruturação de mecanismos institucionais adequados para proteger o agente que atua de boa-fé e com racionalidade, inclusive para evitar a responsabilidade ressarcitória desproporcional (Ibid, p. 224).

3 AS AUDITORIAS DE NATUREZA OPERACIONAL E OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE DEFESA: DESAFIOS DA FISCALIZAÇÃO EM CONTEXTOS COMPLEXOS

Este capítulo avança sobre temas centrais à análise empreendida nesta dissertação, organizando-se em torno de dois eixos principais. O primeiro trata das Auditorias de Natureza Operacional (ANOp), que constituem uma das mais relevantes inovações nos mecanismos contemporâneos de controle público, especialmente no modelo adotado pelo Tribunal de Contas da União. Diferentemente das auditorias tradicionais de conformidade, as ANOp concentram-se no desempenho organizacional e programático dos órgãos e entidades da Administração Pública, avaliando a performance com base nos critérios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, conforme previsto no artigo 70 da Constituição Federal de 1998.

O segundo eixo teórico refere-se ao Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED), que contempla um conjunto de iniciativas de alta relevância voltadas à consolidação das capacidades militares necessárias ao cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas. Esses programas apresentam características peculiares, como elevada complexidade técnica, sensibilidade estratégica e horizonte de longo prazo, que tornam sua fiscalização particularmente desafiadora, exigindo dos órgãos de controle uma atuação técnica especializada e sensível às particularidades do setor de defesa.

3.1 Auditoria de Natureza Operacional

Conforme apontado na introdução desta dissertação, a consolidação de um modelo de controle orientado para resultados, impulsionado pela Constituição Federal de 1988, ampliou significativamente o escopo de atuação da Corte de Contas. Nesse novo arranjo institucional, o TCU assumiu papel estratégico na avaliação da gestão pública e no aperfeiçoamento das políticas públicas, notadamente por meio das Auditorias de Natureza Operacional (ANOp). Ao privilegiar critérios de desempenho como economicidade, eficiência, eficácia e efetividade, a ANOp inaugura um novo paradigma no controle externo, que passa a se preocupar não apenas com a legalidade formal dos atos administrativos, como também com a melhoria da gestão pública e com os resultados entregues à sociedade.

3.1.1 Instrumentos normativos do controle operacional: avanços e dilemas do TCU

Neste subtópico, aprofunda-se a análise sobre as auditorias operacionais conduzidas pelo TCU, com ênfase em seus fundamentos normativos, objetivos, metodologia e implicações práticas. A proposta é compreender a natureza estratégica desse instrumento, concebido como indutor de boas práticas na Administração Pública. Concomitantemente, refletir sobre os desafios de sua aplicação em contextos de elevada complexidade, como aqueles que envolvem Programas Estratégicos de Defesa.

A partir dessa perspectiva, discutem-se os dilemas que emergem quando o controle externo avança sobre campos tradicionalmente vinculados à discricionariedade administrativa, tensionando os limites entre controle e gestão, especialmente em setores sensíveis e de relevância estratégica para o Estado.

A Corte de Contas da União encontra-se hoje na quarta edição de seu Manual de Auditoria Operacional (MAO), originalmente publicado em 1998 e revisado em 2000, 2010 e 2020⁸⁷. Nesta versão mais recente, o TCU passa a alinhar-se às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), aprovadas pela *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) em 2016 e reestruturadas em 2019 com nova codificação normativa. Essas normas motivaram o TCU a reconhecer a necessidade de alinhar seus instrumentos técnicos às diretrizes internacionais.

A revisão do MAO teve como principal objetivo estabelecer requisitos e diretrizes para a condução, supervisão e controle de qualidade das auditorias operacionais realizadas pelas unidades técnicas do Tribunal de Contas da União. Consiste em um instrumento normativo e metodológico que busca uniformizar procedimentos, garantir a aderência às boas práticas internacionais e assegurar a consistência, a confiabilidade e a qualidade dos trabalhos produzidos.

⁸⁷ Às normas supracitadas, soma-se o compromisso institucional, expresso no Plano Estratégico 2019–2025, de modernizar os métodos e processos de controle, com vistas a promover maior seletividade, tempestividade e qualidade, bem como o acompanhamento de indicadores de aderência às normas internacionais de auditoria pública. Nesse contexto, por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo, o TCU aprovou a Portaria-SEGECEX nº 18, de 12 de novembro de 2020, que revisou o Manual de Auditoria Operacional (MAO), promovendo sua atualização em consonância com os referenciais internacionais e os objetivos estratégicos da instituição.

Antes de sua publicação, o MAO foi submetido à consulta pública⁸⁸. Na ocasião, algumas críticas foram direcionadas ao documento, especialmente no que diz respeito à sua compatibilidade com padrões internacionais. Embora o texto afirmasse que “foram consideradas as melhores experiências internacionais sobre o tema”, certos dispositivos nele previstos foram considerados incomuns quando comparados às práticas adotadas por outras Entidades de Fiscalização Superior (EFS) no direito comparado.

Tristão⁸⁹ contribuiu na análise da incerteza quanto aos contornos exatos da atuação do TCU no âmbito da fiscalização operacional. Ele indicou que, assim como no Brasil, países que adotaram o modelo napoleônico⁹⁰ — como Itália, Bélgica e França — também não estabeleceram, por meio de legislação específica, delimitações claras sobre a natureza e os limites da auditoria operacional. No entanto, nesses países europeus, os tribunais de contas optaram por adotar postura mais restritiva, afastando o uso de determinações como desdobramento das auditorias operacionais, o que contrasta com a prática brasileira.

No caso do Brasil, o MAO adotou abordagem mais intervencionista⁹¹. A competência para tratar de questões operacionais implica, além das recomendações, a possibilidade de propor determinações. A finalidade é de sanar deficiências relevantes

⁸⁸ Conrado Tristão destacou que a iniciativa do TCU de modernizar seu “Manual de auditoria operacional”, submetendo-o a consulta pública, é positiva e demonstra esforço do tribunal em aprimorar seus métodos de controle a partir de diálogo com a sociedade. No entanto, a técnica de usar “determinações” em fiscalização operacional, ao contrário do que parece fazer crer o TCU, pode não se coadunar com as “melhores práticas internacionais” de controle. É o que o exemplo italiano sugere, uma vez que atuação da *Corte dei Conti* tem caráter estritamente orientativo, não originando comandos à administração. (TRISTÃO, Conrado. Determinações do TCU em fiscalização operacional. *JOTA*, 2025).

⁸⁹ TRISTÃO, Conrado. “Tribunais de Contas e Controle Operacional Da Administração”. In. SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. “*Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade*”. São Paulo: Ed. Almedina, 2020, pp. 99-100, p. 103.

⁹⁰ Segundo Tristão, as entidades superiores de auditoria se organizam, em geral, segundo dois modelos: o de controladorias gerais (Westminster) e o de tribunais de contas (napoleônico). Embora ambos realizem fiscalização operacional, os desafios enfrentados diferem conforme suas características institucionais. Nos países que adotam o modelo de Westminster, a legislação costuma delimitar com maior clareza os limites da atuação no controle da qualidade dos gastos públicos. Ao passo que, nos países de tradição napoleônica, como o Brasil, há maior ambiguidade normativa quanto à extensão desse controle, especialmente no que se refere à possibilidade de emissão de determinações ou sanções. (TRISTÃO, Conrado. “Tribunais De Contas E Controle Operacional Da Administração”. In. SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. “*Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade*”. São Paulo: Ed. Almedina, 2020, p. 105-106).

⁹¹ No Capítulo 6 do MAO, intitulado “Relatório e Divulgação”, o subitem 6.4.6, referente à Proposta de Encaminhamento, apresenta as determinações como uma das possíveis proposições de deliberação a serem formuladas pela equipe de auditoria. “496. *As propostas de encaminhamento são propostas de deliberações (recomendações, determinações ou ciência) que a equipe de auditoria demonstra serem necessárias e que contribuirão para sanar deficiências relevantes identificadas pela auditoria. Essas propostas devem ser construtivas e capazes de contribuir significativamente para sanar as deficiências ou problemas identificados pela auditoria (ISSAI 3000/126)*”. (BRASIL. (2020) Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União*. 4.ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex, 2020, pag. 135).

identificadas ao longo dos trabalhos, configurando a ANOp como instrumento de orientação corretiva e de indução à melhoria da gestão pública.

Em 2020, antes mesmo da revisão do MAO, o TCU editou a Resolução-TCU nº 315/2020 justamente para conter a ampla margem de liberdade na redação de suas decisões e elevar a qualidade, clareza e efetividade das deliberações dirigidas às unidades jurisdicionadas. A referida resolução explicita o conteúdo e os limites de cada tipo de deliberação - determinações, ciências e recomendações. Também condiciona sua edição à observância dos princípios da legalidade, cooperação, eficiência e economicidade, bem como das diretrizes da LINDB.

Ao estabelecer que as deliberações só devem ser expedidas quando imprescindíveis às finalidades do controle, a Resolução - TCU 315/2020⁹² procura equilibrar a necessidade de correção de irregularidades e o respeito à discricionariedade do gestor. Pretende, assim, evitar invasões indevidas no mérito administrativo e reforçar a adoção de medidas proporcionais, viáveis e alinhadas ao contexto institucional da administração pública.

Em suma, a Resolução - TCU nº 315/2020 guarda estreita relação com o tensionamento entre controle e gestão ao buscar equilíbrio na forma como o controle externo atua sobre a administração pública. Visa, portanto, ser eficaz sem restringir indevidamente a discricionariedade e a capacidade de atuação dos gestores. O respeito à autonomia e à discricionariedade da gestão, aliado ao fomento à colaboração e à participação dos fiscalizados na construção de melhores soluções, sinaliza para um modelo de fiscalização mais responsivo, baseado no diálogo e na adaptabilidade institucional.

Numa tentativa de normatizar o controle responsivo, a Resolução 315 criou, ainda, obstáculos procedimentais à emissão desordenada de decisões⁹³. Um deles é o procedimento previsto no seu art. 14, que prevê a “construção participativa de deliberações”, no qual o ente sob fiscalização pode apresentar, na etapa instrutória, informações sobre possíveis consequências negativas das medidas propostas pelos auditores do TCU. Estes, em seus relatórios, ficam agora obrigados a considerar – e, se for o caso, a rebater expressamente – os dados e argumentos apresentados pelos entes fiscalizados.

⁹² BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Resolução 315, de 22 de abril de 2020*.

⁹³ BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? *JOTA.info*. Brasília, em 10 mar 2021.

Essa normativa institucional procura, ao menos em tese, evitar um controle excessivamente detalhista ou burocrático, que poderia inibir a inovação ou a eficiência da administração pública. Procura, em vez disso, orientar e aprimorar a gestão pública por meio de intervenções proporcionais e bem fundamentadas. Ao estabelecer critérios que limitam o detalhamento excessivo de determinações e exigem justificativas para sua adoção, o normativo parece buscar mitigar os efeitos indesejados do "apagão das canetas" (Lotta; Monteiro, 2024, p. 6), de modo a favorecer um controle mais colaborativo, sem esvaziar a margem legítima de decisão do gestor público.

A Resolução-TCU nº 315/2020 mostra-se promissora, mas seus efeitos já seriam perceptíveis na prática decisória do Tribunal? Ao impor critérios mais restritivos para a emissão de determinações e reforçar o caráter colaborativo das recomendações, a norma efetivamente produziu mudanças relevantes?

Na tentativa de responder a essa questão, André Braga⁹⁴ analisou 320 acórdãos do TCU, proferidos em processos de auditoria entre março de 2019 e fevereiro de 2021. O levantamento sugere a hipótese plausível “de que o TCU adotou maior cautela na formulação de determinações, reservando-as para a correção de ilegalidades manifestas”. Em outros termos, o estudo retrata “um cenário de possível migração: deliberações que antes ganhavam o *status* de determinação passaram a ser qualificadas como recomendações, em tese menos invasivas”.

Em um cenário em que o TCU atua cada vez mais em auditorias voltadas ao desempenho, a Resolução 315/2020 configura-se como iniciativa relevante de equilíbrio entre o controle e a gestão pública. A resolução representa esforço institucional de enfrentar os dilemas decorrentes desse tensionamento, ao mesmo tempo em que busca reafirmar o papel do TCU na indução de boas práticas.

3.1.2 Auditoria Operacional no Brasil: estrutura, trajetória, fundamentos constitucionais, papel estratégico e desafios no controle de políticas complexas

A abordagem histórica da auditoria operacional evidencia sua estreita relação com as reformas da administração pública e com a atuação dos Entes Supremos de

⁹⁴ Segundo levantamento realizado por André de Castro O. P. Braga, após a edição da Resolução-TCU nº 315/2020, houve uma redução de aproximadamente 40% no número médio de determinações por acórdão (de 8,9 para 5,3) e um aumento de 24% nas recomendações (de 1,78 para 2,21) (BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? *JOTA.info. Brasília*, em 10 mar 2021).

Fiscalização (ESFs) em diferentes países. Ao longo do tempo, esse tipo de auditoria consolidou-se como instrumento de modernização do controle externo, acompanhando a transição de modelos burocráticos para modelos gerenciais⁹⁵, nos quais o desempenho e os resultados passaram a ocupar papel central na avaliação da gestão pública.

Na obra “Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países”, Christopher Pollitt *et al.* (2008) realizam análise sistêmica sobre o papel dos ESFs nas reformas gerenciais. O estudo examina a experiência de cinco países europeus — França, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido — e destaca que, apesar das variações conceituais e institucionais observadas entre os modelos adotados, há uma convergência importante quanto à definição de auditoria operacional. Em geral, essa modalidade de auditoria é compreendida como uma revisão da aplicação dos chamados “três Es” — economicidade, eficiência e efetividade — na atuação de órgãos, programas ou políticas públicas.

Ainda que a auditoria operacional seja reconhecida como instrumento relevante para o aprimoramento do desempenho governamental, com o propósito ambicioso de avaliar se políticas, programas e projetos públicos vêm sendo conduzidos de forma econômica, eficiente e efetiva, não há uniformidade de tratamento dessa prática entre os ESFs dos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).⁹⁶

Como aponta relatório da própria OCDE (1996)⁹⁷, a aplicação da auditoria operacional varia significativamente entre os países, tanto no que diz respeito aos conceitos empregados quanto às metodologias adotadas e ao grau de institucionalização da prática. Em alguns contextos, a fiscalização operacional está fortemente integrada à

⁹⁵ No artigo clássico sobre a reforma do Estado brasileiro, Bresser-Pereira apresenta a transição do modelo de administração pública burocrática, caracterizado pela rigidez, centralização e foco nos procedimentos, para o modelo gerencial, voltado à eficiência, descentralização e resultados, com ênfase no atendimento ao cidadão. Essa mudança busca superar os limites da burocracia tradicional diante das exigências contemporâneas de eficiência administrativa e governança democrática (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da administração pública burocrática à gerencial*. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 121, n. 1, p. 7–39, jan./abr. 1996).

⁹⁶ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) atua como referência internacional na formulação de diretrizes e na promoção de boas práticas em políticas públicas, incluindo o campo da auditoria governamental e da modernização administrativa.

⁹⁷ Em 1995, o Comitê de Administração Pública da OCDE organizou uma conferência entre os representantes dos Entes Supremos de Fiscalização e especialistas envolvidos na reforma da Administração Pública, para se discutir a possível contribuição da auditoria operacional na modernização e melhoria de desempenho no governo. Constatou-se que, embora presente nas agendas dos cinco ESFs estudados, não há uniformidade quanto a seus conceitos e formas de aplicação, que variam entre os países membro (POLLITT, Christopher et al. *Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países*. Tradução de Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 42).

lógica gerencial da administração pública, sendo utilizada como mecanismo de *accountability* e de suporte à tomada de decisão. Em outros, sua implementação é mais restrita, seja por limitações normativas, institucionais ou culturais que dificultam a atuação dos órgãos de controle sobre o mérito da gestão.

A auditoria operacional no setor governamental consolidou-se, em grande medida, a partir das experiências desenvolvidas pelo *Government Accountability Office (GAO)*⁹⁸, entidade fiscalizadora superior dos Estados Unidos. O GAO é amplamente reconhecido como um dos principais responsáveis pelo avanço da auditoria operacional na administração pública⁹⁹, tanto no que se refere à avaliação de desempenho propriamente dita quanto ao desenvolvimento de metodologias e normas fundamentais para a condução desse tipo de auditoria.

No Brasil, o mandato para a realização de auditorias operacionais foi conferido ao sistema de tribunais de contas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 71, que define as competências do Tribunal de Contas da União. Além disso, o artigo 37, *caput*, ao elencar os princípios da administração pública, dentre os quais o da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19/98¹⁰⁰, reforça a base normativa dessa forma de atuação. O princípio da eficiência, por sua natureza, remete à análise qualitativa da aplicação dos recursos públicos, conferindo legitimidade à atuação do controle externo em avaliações que vão além da mera legalidade formal, alcançando a efetividade das políticas públicas e dos resultados entregues à sociedade.

⁹⁸ ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. *Introdução à auditoria operacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 59.

⁹⁹ Frederico de Albuquerque ressalta que “antes mesmo do controle de natureza operacional ter sido incorporado às competências dos tribunais de contas pela Constituição de 1988, o TCU já vinha promovendo intercâmbio com entidades de reconhecida competência no campo (BASTOS, 2002, p. 8). Desde então, os principais paradigmas têm sido as EFS da Grã-Bretanha (National Auditing Office – NAO), Canadá (Office of the Auditor General of Canadá – OAG) e Estados Unidos (Government Accountability Office – GAO)” (ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A Auditoria Operacional e seus Desafios: Um Estudo a Partir da Experiência do Tribunal de Contas da União*, 2006, 153 f. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2006.

¹⁰⁰ Segundo Daniel Mello, a “Mensagem Presidencial nº 886, de 1995, convertida em Proposta de Emenda Constitucional nº 173/95, que originou a EC nº 19/98, continha entre seus objetivos: “(...) enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos (...)”. Assim, a referida emenda introduziu expressamente o princípio da eficiência, pelo qual não basta apenas a prestação do serviço público, mas sua capacidade de atender plenamente à necessidade que o originou”. (MELLO, Daniel. Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante: Construção de um Arcabouço Teórico acerca da Ferramenta Auditoria Operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107-161, pp. 128).

Nesse sentido, Daniel Mello observa que a Constituição de 1988 conferiu ao TCU um papel ampliado, que permitiu a superação da condição de órgão voltado predominantemente à apreciação da legalidade formal. Tornou-se uma instituição que atua, de forma contínua e ativa, inclusive por iniciativa própria, sobre múltiplas dimensões da gestão administrativa do Estado, abrangendo aspectos jurídicos e extrajurídicos¹⁰¹.

Esse entendimento reforça a centralidade da auditoria operacional como instrumento de controle voltado à boa governança, na medida em que legitima a atuação do TCU sobre aspectos mais amplos da gestão pública. A abordagem proposta por Mello aponta para uma concepção dinâmica do controle, compatível com os desafios da administração contemporânea e com a lógica de um Estado orientado a resultados.

O referido autor também frisa que as mudanças experimentadas pela administração pública, em contexto de transição de seu modelo burocrático para o gerencial, repercutiram diretamente no formato do controle externo, que passou a enfatizar não apenas a conformidade dos processos, mas também o mérito dos gastos públicos e os resultados das ações governamentais.

A Reforma Administrativa promovida pela EC nº 19/1998 e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000)¹⁰² representaram marcos normativos decisivos para a redefinição do papel da Corte de Contas da União. A mencionada EC, ao incorporar expressamente o princípio da eficiência à Constituição Cidadã e valorizar a qualidade e o desempenho na prestação dos serviços públicos, foi determinante para conferir ao TCU novas competências e atribuições¹⁰³. A LRF, por sua

¹⁰¹ MELLO, Daniel. Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante: Construção de um Arcabouço Teórico acerca da Ferramenta Auditoria Operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107-161, pp. 119.

¹⁰² Segundo Mello, a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs desafios adicionais no contexto de transição para o modelo gerencial, impactando tanto os Tribunais de Contas quanto a Administração Pública como um todo. Isso porque os meios e os fins do controle externo foram substancialmente redefinidos, de modo que o foco das auditorias passou a incluir a avaliação concomitante das políticas públicas, com o objetivo de assegurar maior aderência às demandas da sociedade. (MELLO, Daniel. Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante: Construção de um Arcabouço Teórico acerca da Ferramenta Auditoria Operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107-161).

¹⁰³ Segundo Manoel Figueiredo Castro, a Constituição de 1988, a EC nº 19/1998 e a LRF impulsionaram a ampliação das competências dos Tribunais de Contas, exigindo uma atuação mais eficaz, orientada a resultados e ajustada aos princípios do modelo gerencial. Outrossim, os avanços dos meios de comunicação vêm possibilitando à sociedade uma maior visibilidade das ações governamentais, exigindo do controle externo uma atuação mais eficaz e tempestiva, o que demanda a modernização

vez, consolidou diretrizes de planejamento, responsabilidade fiscal e transparência na gestão pública, o que demandou uma atuação mais estratégica do controle externo. Entre as inovações que transformaram a atuação da Corte, destaca-se a auditoria operacional¹⁰⁴, que expandiu a análise da aplicação dos recursos públicos para além da economicidade, passando a abarcar também as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade.¹⁰⁵

Essas transformações reforçaram o papel estratégico do controle externo na indução à boa governança e na promoção de uma cultura de resultados na administração pública. No exercício de sua missão constitucional de zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, cabe ao controle externo verificar se as ações adotadas pelos gestores atendem, de fato, aos interesses e às necessidades da sociedade, resguardando, assim, a proteção do patrimônio público. Nesse compasso, a auditoria operacional, dadas as suas características voltadas à avaliação de desempenho, configura-se como instrumento eficaz para esse fim, ao permitir a análise de resultados e a identificação de oportunidades de melhoria na gestão pública.

A partir desse marco constitucional e normativo, o Tribunal de Contas da União passou a estruturar e desenvolver, de forma progressiva, sua atuação no campo das auditorias operacionais. Inspirado por boas práticas internacionais, contudo atento às particularidades do contexto brasileiro, o TCU vem aprimorando seus métodos e consolidando instrumentos próprios para avaliar a eficácia, a eficiência e a economicidade das políticas públicas. Na sequência, examina-se como essa atuação se materializa na prática institucional da Corte de Contas, especialmente no que se refere à estruturação metodológica das auditorias operacionais, às diretrizes normativas que orientam sua execução e aos desafios enfrentados em contextos complexos, como os programas estratégicos de defesa.

institucional dessas Cortes. (CASTRO, Manoel Figueiredo. Uma Contribuição para o Processo de Modernização dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará*, Edição Comemorativa do Cinquentenário, Fortaleza, n. 16, p. 207-209, 2004).

¹⁰⁴ Daniel Mello observa que, embora parte da doutrina distinga os conceitos de auditoria de desempenho e auditoria operacional, ambos termos podem ser compreendidos como sinônimos no contexto do controle externo. Para o autor, tratam-se de modalidades da auditoria governamental, conforme a concepção adotada pelo *Government Accountability Office* (GAO), que as denomina *performance audit* (GAO, 2005; *Ibidem*, p. 135).

¹⁰⁵ Com base na definição da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), o TCU conceitua a auditoria operacional como "o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade e se há espaço para o aperfeiçoamento" (Brasil, 2020, p. 14).

Feitas as explanações de cunho histórico e conceitual, passo a analisar como essa atuação se concretiza na prática institucional da Corte, com atenção especial à estruturação metodológica das auditorias operacionais, às diretrizes normativas que orientam sua execução e aos desafios que emergem em ambientes complexos, como os programas estratégicos de defesa.

Esta pesquisa avança, assim, para o exame dos elementos materiais que caracterizam a auditoria operacional¹⁰⁶. Inserida no campo das abordagens avaliativas de políticas públicas, essa modalidade de controle distingue-se por sua interface com distintas perspectivas conceituais e epistemológicas, refletindo a complexidade e a pluralidade de referenciais que orientam a avaliação da atuação estatal.

Na conjuntura brasileira, a experiência dos Tribunais de Contas com esse tipo de auditoria tem se concentrado na avaliação de políticas, programas e atividades governamentais, o que revela um movimento de ampliação do escopo tradicional do controle externo. Nesse sentido, Edilberto Carlos e Gleison Mendonça¹⁰⁷ destacam que as auditorias operacionais (ANOp) vêm contribuindo para o fortalecimento da *accountability* por desempenho.

A Auditoria Operacional apresenta-se, assim, como modalidade de controle com ênfase no desempenho organizacional e programático dos órgãos e entidades da administração pública. Para mensuração desse desempenho, a Corte de Contas adota dimensões específicas, cujos conceitos estão definidos no Manual de Auditoria Operacional (MAO) (Brasil, 2020, p. 16–17).

¹⁰⁶ De acordo com Daniel Mello, o TCU adota a expressão “auditoria de natureza operacional” para abranger tanto a auditoria de desempenho — voltada à análise de economicidade, eficiência e eficácia — quanto a avaliação de programas, que enfoca a efetividade. Para fins didáticos, o autor considera essas modalidades como termos equivalentes. (MELLO, Daniel. *Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante*. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107–161).

¹⁰⁷ Assinalam que as auditorias operacionais têm desempenhado uma função essencial no guarnecimento de informações e recomendações aos gestores e cidadãos no que diz respeito a análise de políticas públicas (LIMA, E. C. P.; DINIZ, G. M. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, A. (org.). *Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos*. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 399–416).

A Auditoria Operacional avalia o desempenho organizacional e programático dos órgãos e entidades da administração pública. Para essa mensuração, a Corte de Contas utiliza dimensões específicas¹⁰⁸ definidas no Manual de Auditoria Operacional (MAO).

Entre essas dimensões, a economicidade está relacionada à capacidade de uma organização de utilizar os recursos financeiros disponíveis com o menor custo possível, sem comprometer os padrões de qualidade. A eficiência, por sua vez, está associada ao grau de racionalidade no processo de transformação de insumos em produtos (bens e serviços), em um determinado período, mantidos os padrões de qualidade. Já a eficácia refere-se ao grau de alcance das metas programadas, em um determinado período, independentemente dos custos implicados, ou seja, à capacidade da gestão de cumprir os objetivos imediatos definidos no planejamento. Por fim, a efetividade avalia os resultados alcançados a médio e longo prazo, considerando a relação entre os impactos observados sobre a população-alvo e os objetivos finalísticos da intervenção (impactos esperados), permitindo verificar em que medida as ações implementadas geraram as mudanças pretendidas (Brasil, 2020; Cohen; Franco, 1993)¹⁰⁹.

Essas quatro dimensões supramencionadas formam o núcleo conceitual das análises desenvolvidas no âmbito da auditoria operacional, de modo a permitir ao TCU identificar pontos críticos, avaliar a qualidade da execução das políticas públicas e formular recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão.

O diagrama a seguir ilustra as referidas dimensões e suas inter-relações¹¹⁰:

Figura 1 - Diagrama das principais dimensões de desempenho em auditoria operacional

¹⁰⁸ Daniel Mello observa que, enquanto as principais Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) adotam como referência os chamados “três Es” — economicidade, eficiência e *effectiveness* (eficácia ou efetividade) —, o TCU, embora alinhado às diretrizes da INTOSAI e das demais EFS em termos conceituais e metodológicos, adota uma distinção adicional ao considerar separadamente eficácia e efetividade, trabalhando, portanto, com quatro dimensões de desempenho (MELLO, Daniel. *Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante*. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107–161, p. 143).

¹⁰⁹ BRASIL. (2020) Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União*. - 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020, p. 16–17.

¹¹⁰ BRASIL. (2020) Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União*. - 4.ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020, p. 15.



Fonte: adaptado do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas Europeu (TCE, 2017, p. 18).

Apesar da multiplicidade de conceitos adotados pelas EFS quanto ao significado e à orientação da auditoria operacional, há entre elas compreensão comum acerca de suas características distintivas, em grande parte moldadas pelas diretrizes da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Diferentemente da auditoria de regularidade, cujo escopo se limita à conformidade legal e à análise das demonstrações financeiras, a ANOp possui natureza abrangente e abordagem analítica mais aprofundada, pautada em planejamento dinâmico, flexível e contínuo. Por estar voltada à mensuração de desempenho, a auditoria operacional envolve volume maior de interpretações e julgamentos técnicos, o que amplia os pontos passíveis de debate e de análise crítica. Enquanto, na auditoria de conformidade, as evidências costumam ser conclusivas, na auditoria operacional elas devem ser, sobretudo, persuasivas, consistentes e contextualizadas.¹¹¹

O resultado das auditorias operacionais materializa-se em relatórios construtivos, voltados a oferecer subsídios relevantes ao processo gerencial e à tomada de decisão. Esses relatórios não se restringem à identificação de desconformidades, ao contrário, perseguem a promoção da responsabilização com base no desempenho institucional¹¹²

¹¹¹ MELLO, Daniel. Controle Externo Brasileiro e a Auditoria Operacional Como Instrumento de Atuação Fiscalizatória Concomitante. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). *Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107–161, p. 140.

¹¹² De acordo com Carlos Almeida, “o TCU caminha na direção da chamada responsabilização por desempenho, conceito segundo o qual não somente as infrações aos normativos exporiam os gestores à crítica, mas, também, a obtenção de resultados em nível abaixo do mínimo esperado”. O autor reforça esse entendimento ao citar Dagomar Henriques Lima (2008, p. 38), para quem a responsabilização por desempenho exige a explicitação e tradução fidedigna dos resultados da ação governamental, bem como

(*accountability* de resultados), em contraste com a mera observância de procedimentos burocráticos. Nessa perspectiva, a ANOp apresenta-se, portanto, como instrumento de controle voltado ao aperfeiçoamento das políticas públicas, ao oferecer recomendações fundamentadas que buscam elevar a efetividade da ação estatal.

Outro aspecto marcante da auditoria operacional é o seu caráter interativo. Ao longo do processo, é comum a participação ativa de diferentes atores institucionais, com destaque para os representantes da própria entidade auditada. Essa interação favorece a construção colaborativa do trabalho, permitindo que o auditado contribua tanto na identificação quanto na validação das constatações e achados, assumindo, assim, papel de coprotagonista ao lado da equipe de auditoria. Essa abordagem dialógica reforça a função pedagógica do controle externo e potencializa a legitimidade dos resultados, ao transformar o processo de auditoria em oportunidade de aprendizagem institucional e de aperfeiçoamento contínuo da gestão pública.

Esse protagonismo do auditado na ANOp dialoga diretamente com o pressuposto central desta pesquisa¹¹³: a de que as características dessa modalidade de auditoria favorecem a aplicação prática das prescrições da Lei nº 13.655/2018 (LINDB). A escuta qualificada do gestor e o reconhecimento de sua realidade institucional contribuem para a efetivação do disposto no art. 20 da aludida norma, que exige a consideração das consequências práticas das decisões administrativas. Ao participar do desenho do escopo da auditoria e ao expor os impactos concretos de determinadas medidas, tanto o gestor como o auditor colaboram para a redução da indeterminação das decisões estatais. Ambos contribuem com a construção de motivação decisória mais transparente, proporcional e adequada ao contexto fático e institucional, em conformidade com o parágrafo único do referido artigo.

Nesse cenário, o papel ativo do auditado, enquanto personagem que melhor pode expor sua realidade, ao revelar limitações operacionais e condicionantes da ação administrativa, permite que o auditor compreenda de forma mais acurada o ambiente de gestão. Essa compreensão recíproca possibilita que ambos "ombreiem" no enfrentamento

a indução a condutas mais eficientes e o constante questionamento dos resultados apresentados. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil. *Revista do TCU*, Brasília, n. 116, 2009, p. 16–26, p. 23).

¹¹³ A pesquisa parte da hipótese de que a atuação do TCU, ao avaliar programas de elevada complexidade e inovação, como os de defesa nacional, deve observar não apenas critérios tradicionais de legalidade e eficiência, mas também as dificuldades concretas enfrentadas pela administração pública na tomada de decisão, sob pena de contribuir para um ambiente de inibição decisória e paralisia administrativa.

dos desafios reais da administração pública, favorecendo aplicação mais criteriosa e justa do controle, em consonância com os comandos da LINDB. O engajamento do auditado, portanto, não é apenas característica da auditoria operacional, é um requisito indispensável à sua efetividade¹¹⁴.

A atuação da Corte de Contas da União, no âmbito das auditorias operacionais, vem sendo gradualmente influenciada pelos princípios da racionalidade prática e da deferência administrativa, ambos consagrados na LINDB. Os artigos 20, 21, 22 e 28 da referida lei impõem aos órgãos de controle um ônus argumentativo qualificado, exigindo a consideração das dificuldades reais enfrentadas pela gestão, dos impactos concretos das decisões e do contexto técnico-institucional que envolve a ação administrativa. Ao incorporar esses elementos em seu ciclo, em tese, a ANOp apresenta-se como um espaço privilegiado para a aplicação efetiva da LINDB, de forma a favorecer um controle mais responsivo, proporcional e orientado à melhoria da gestão pública.

Conforme sintetizado no Manual de Auditoria Operacional (MAO) do Tribunal de Contas da União¹¹⁵, o ciclo da auditoria operacional compreende um conjunto estruturado de etapas que se inicia com a seleção do tema, seguida da fase de planejamento, na qual são definidos os objetivos, as questões de auditoria, os procedimentos a serem adotados e os resultados esperados. Em seguida, tem início a execução, com a coleta e análise de dados e informações relevantes. A etapa posterior corresponde à elaboração do relatório preliminar, que é encaminhado ao gestor para manifestação. Após a análise das respostas e a incorporação de eventuais ajustes, é produzido o relatório final, o qual é submetido à apreciação do ministro-relator e, posteriormente, ao plenário do Tribunal.

Na sequência, ocorre a fase de divulgação, na qual os resultados da auditoria são amplamente comunicados às partes interessadas, com o propósito de ampliar a transparência e fomentar a implementação das deliberações expedidas, sejam elas recomendações ou determinações. Por fim, conforme representado na figura abaixo, o ciclo se encerra com a etapa de monitoramento, que consiste no acompanhamento das providências adotadas pelos entes auditados em resposta às deliberações do TCU, a fim

¹¹⁴ Segundo Carlos Almeida, a auditoria operacional pressupõe que o órgão auditado “se revele” ao órgão de controle e, em última análise, para a sociedade, promovendo um processo de mútua validação que fortalece a solidez das conclusões e a legitimidade dos achados. Esse papel ativo do auditado evita que as recomendações se baseiem em uma visão unilateral, reforçando o caráter colaborativo da auditoria (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil. *Revista do TCU*, Brasília, n. 116, p. p. 16–26, 2009).

¹¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2020, p. 24.

de verificar a efetividade das ações implementadas e mensurar os benefícios resultantes da auditoria.



Fonte: adaptado do MAO ¹¹⁶.

Diante do papel institucional da auditoria operacional, resta evidente seu potencial para fortalecer o desempenho das políticas públicas. No entanto, a aplicação desse tipo de auditoria em contextos marcados por elevada complexidade técnica, sigilo estratégico e inovação tecnológica, como é o caso dos programas de defesa, impõe desafios específicos à atuação do controle externo. Para compreender essas particularidades, analiso a atuação do TCU na condução de ANOp em programas estratégicos da área de Defesa, com destaque para os aprendizados e obstáculos enfrentados na fiscalização de políticas públicas sensíveis e altamente especializadas.

Nessa direção, Carlos Welington Leite de Almeida analisou as ANOp realizadas pelo TCU no Comando da Aeronáutica¹¹⁷ e no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)¹¹⁸. O autor destacou que, no âmbito das políticas de Defesa

¹¹⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2020, p. 23.

¹¹⁷ Ao final de seu estudo, Carlos Almeida conclui que, embora as auditorias operacionais do TCU na Força Aérea Brasileira tenham resultado em recomendações e determinações relevantes para a gestão da Defesa Aeroespacial, o Tribunal não conseguiu estabelecer uma medida concreta de eficiência dos programas avaliados. A relação custo-benefício dos referidos programas permaneceu sem aferição precisa, evidenciando a persistência do desafio de mensurar a eficiência dos gastos no setor. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Resultados das Auditorias Operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial. *Revista do TCU*, Brasília, n. 129, 2014, p. 50–65, p. 57).

¹¹⁸ Em sua análise sobre a auditoria operacional do TCU no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), vultoso programa de mais de R\$ 32 bilhões (€ 6,7 bilhões), Carlos Almeida conclui que, além de seu caráter pioneiro na fiscalização de programas públicos de alta complexidade no Brasil, a experiência representou uma oportunidade singular de aprendizado institucional. O controle externo permitiu identificar importantes oportunidades de melhoria na concepção, estruturação,

Nacional, tradicionalmente menos permeáveis ao escrutínio público, o Tribunal tem reafirmado seu compromisso com a transparência e a eficiência. Assinalou, ainda, que o TCU vem assumindo papel ativo na indução de boas práticas e na produção de esclarecimento público e político acerca do alcance e da relevância desses empreendimentos estratégicos.

3.2 Programas Estratégicos de Defesa e Soberania Nacional: ambição estratégica e os recursos escassos

Este estudo decorre da necessidade de compreender a estrutura de planejamento e execução das crescentes fiscalizações operacionais conduzidas pelo TCU nas três Forças Armadas, em face do significativo conjunto de programas e projetos estratégicos de defesa apresentado por essas instituições. O Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa (PPED 2020–2031)¹¹⁹, elaborado pelo Ministério da Defesa, reúne as principais Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED), compostas por programas e projetos de alta relevância para o Setor de Defesa. Vinculadas ao Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD 2020–2031), essas iniciativas envolvem elevados investimentos, inovação tecnológica, riscos operacionais significativos e prazos de longa maturação, o que lhes confere elevado grau de complexidade em sua formulação, execução e monitoramento.

O PPED 2020–2031 é composto por 23 Iniciativas Estratégicas de Defesa (IED)¹²⁰, majoritariamente alinhadas ao programa 6012 do PPA/MD (Defesa Nacional), com foco na construção das capacidades militares. Em sua maioria, essas iniciativas já se encontram em desenvolvimento, algumas em fase avançada de implementação, o que permite projetar sua conclusão ainda dentro do ciclo de vigência do PESD 2020–2031.

A Resolução CONSUG-MD nº 20, de 27 de novembro de 2024, aprovou o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD 2024–2035)¹²¹, com o objetivo de

formalização e controle de programas estratégicos de Defesa, especialmente no que se refere à gestão da transferência de tecnologia. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. TCU e PROSUB: controle externo de programa estratégico de defesa. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 129–156, p. 144, jan./abr. 2022).

¹¹⁹ BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Portfólio de Projetos Estratégicos Defesa (PPED 2020-2031)*.

¹²⁰As IED relacionadas aos setores estratégicos, nuclear, cibernético e espacial, definidos na Estratégia Nacional de Defesa, estão atribuídas, respectivamente, aos Comandos da Marinha, do Exército Brasileiro e da Aeronáutica, cumprindo o estabelecido na Diretriz Ministerial nº 14, de 9 de novembro de 2009 e na Portaria nº 1.217/MD, de 7 de maio de 2012 (Ibidem, p. 5).

¹²¹O PESD apresenta-se como um processo sistêmico fundamentado em diretrizes políticas, econômicas, geográficas e militares, considerando ainda ameaças e oportunidades nos cenários nacional e

atender à necessidade de constante atualização das capacidades militares das Forças Armadas, frente a uma conjuntura internacional cada vez mais instável e marcada pelo enfraquecimento do multilateralismo.¹²²

Os conflitos armados contemporâneos demonstram que a recomposição do sistema internacional, baseada na coexistência entre potências tradicionais e emergentes, não tem sido suficiente para assegurar relações não conflituosas entre Estados, tampouco para garantir a prevalência de soluções negociadas de controvérsias por meios predominantemente diplomáticos, econômicos ou jurídicos. Desta feita, torna-se essencial garantir a prontidão e a eficácia no emprego das Forças, como resposta aos desafios impostos pela reconfiguração das relações de poder no cenário global.¹²³

Como destaca o “Livro Branco da Defesa Nacional”, no contexto da atuação internacional do Estado, a Defesa¹²⁴ e a Diplomacia são vetores complementares para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, sendo a Defesa responsável por prover as salvaguardas indispensáveis ao posicionamento soberano do Brasil no cenário internacional.

Entretanto, mesmo diante do aumento da complexidade do cenário internacional, marcado pela emergência de novos atores e pela crescente incidência de conflitos que ameaçam a paz e a segurança globais, o Brasil tem enfrentado dificuldades para dedicar atenção contínua à sua própria defesa. Essa limitação compromete a manutenção de

internacional. Seu objetivo é orientar a formulação e implementação de políticas, estratégias e ações voltadas à proteção dos interesses de defesa, com foco na efetividade dos resultados e na eficiência da gestão dos recursos públicos. (ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – ASSESPRO. *Ministério da Defesa: aprovado o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) 2024-2035*. 27 maio 2024).

¹²² MULTILATERALISMO sai enfraquecido com nova gestão Trump, dizem analistas. *Valor Econômico*, São Paulo, 22 jan. 2025.

¹²³ Em artigo publicado na *Folha de S. Paulo*, Mangabeira Unger argumenta que nenhum país se desenvolveu com uma defesa fraca, e que o desenvolvimento nacional exige capacidade de autodeterminação, inclusive para afirmar caminhos próprios no cenário internacional (UNGER, Roberto Mangabeira. *As Forças Armadas e o abandono da Defesa*. *Folha de S. Paulo*, 15 set. 2019). Em entrevista à BBC Brasil, o então ministro Roberto Mangabeira Unger defendeu que o Brasil necessita de um “escudo forte de defesa” para afirmar um caminho original e autônomo no cenário internacional, sem o qual não há precedentes históricos de sucesso entre as grandes nações. Segundo ele, “eu prego a rebeldia, a afirmação vigorosa da nossa originalidade coletiva”. E complementa: “Em vez de fazer o que os americanos dizem, façamos o que eles fizeram, que foi rebelar-se contra as potências da época em que emergiram. Para que tudo isso aconteça, precisamos de escudo”. (GLYCERIO, Carolina. *Brasil precisa de defesa forte para ser rebelde, diz Mangabeira*. BBC Brasil, São Paulo, 5 set. 2008).

¹²⁴ A Defesa Nacional é essencial para a soberania, a integridade territorial e a proteção do povo. Por essa razão, são indispensáveis investimentos contínuos na construção e manutenção de capacidades de defesa que assegurem sua efetividade. Nesse sentido, impõe-se que as Forças Armadas estejam adequadamente preparadas e mantidas em permanente estado de prontidão para serem empregadas para cumprir sua destinação constitucional (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil*, 2020. p. 15).

capacidades militares compatíveis com sua estatura político-estratégica, o que evidencia um descompasso entre os desafios do ambiente internacional e os investimentos efetivamente realizados no setor¹²⁵.

O Ministério da Defesa no Brasil tem operado sob forte pressão orçamentária, com impactos significativos sobre a continuidade e a modernização de projetos estratégicos¹²⁶. Enquanto outros países aumentam os gastos militares¹²⁷, o Brasil enfrenta severas restrições fiscais, que comprometem a capacidade de manutenção e evolução tecnológica das Forças Armadas¹²⁸.

Nessa conjuntura de restrições fiscais persistentes e elevada complexidade estratégica, observa-se um movimento recente do legislador no sentido de reconhecer a excepcionalidade dos Programas Estratégicos de Defesa. A Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2025, ao estabelecer tratamento fiscal diferenciado para despesas associadas a projetos estratégicos de defesa nacional¹²⁹, evidencia a compreensão de que

¹²⁵Conforme destacado na análise de Carlos Milani, presente na obra de Lima e Albuquerque (2020), o Brasil deve enfrentar os desafios da política externa para além dos ciclos governamentais, buscando recuperar seu prestígio internacional, sobretudo nas agendas de direitos humanos e clima, mesmo diante da limitação de “não termos excedentes de poder”, expressão que indica a limitação de recursos materiais, tecnológicos e diplomáticos disponíveis para projetar influência internacional sem comprometer interesses internos prioritários. (LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. *Reordenamento global, crise do multilateralismo e implicações para o Brasil*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2020).

¹²⁶A escassez de recursos tem levado ao adiamento ou cancelamento de projetos estratégicos de defesa. A defasagem crônica de investimentos já provocou seguidas readequações de cronograma para os projetos estratégicos. O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron), que busca aumentar a capacidade de vigilância sobre quase 17 mil quilômetros de fronteiras, é um dos casos mais emblemáticos. A conclusão do Sisfron, originalmente prevista para 2021, foi sucessivamente postergada e agora tem previsão para 2039, com menos de 30% executado e apenas R\$ 3 bilhões aplicados dos R\$ 15 bilhões estimados. (CNN BRASIL. *Brasil segura investimento em Defesa e adia projetos estratégicos*. 16 fev. 2024).

¹²⁷Nesse sentido, em 2025, os países da OTAN acordaram elevar os gastos com defesa para 5% do PIB até 2035, sob risco de perda do apoio militar dos Estados Unidos. A meta combina 3,5% em despesas estritamente militares (como armamentos, defesa aérea e segurança cibernética) e 1,5% em segurança ampliada, incluindo infraestrutura crítica, controle de fronteiras e resiliência civil (G1. *O que implica a meta da Otan de subir gastos com defesa a 5%*. 25 jun. 2025).

¹²⁸A aquisição de equipamentos modernos e a manutenção de infraestruturas existentes nas Forças Armadas do Brasil podem ser comprometidas: A contenção de R\$ 2,6 bilhões no orçamento do Ministério da Defesa tem gerado apreensão nas Forças Armadas, com risco de comprometimento de atividades essenciais, como o abastecimento de aeronaves e veículos blindados, além da possível suspensão de treinamentos e adiamento de projetos estratégicos. O próprio Ministro da Defesa, José Múcio Monteiro, reconheceu a gravidade da situação e seus impactos sobre a operacionalidade das Forças. (CNN BRASIL. *Militares: contenção de gastos poderá levar Forças a “modo sobrevivência”*. 6 mar. 2024).

¹²⁹A LC nº 221/2025, art. 1º, autoriza a exclusão de determinadas despesas com projetos estratégicos de defesa nacional do cômputo da meta de resultado primário e dos limites de despesa, inclusive com previsão de percentuais específicos e exigência de que tais despesas sejam de capital. A opção legislativa sinaliza o reconhecimento explícito da singularidade desses programas, marcados por elevada complexidade tecnológica, necessidade de continuidade institucional e riscos inerentes à inovação. Nesse sentido, infere-se que essa moldura normativa dialoga diretamente com as diretrizes introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 à LINDB.

tais iniciativas demandam continuidade, previsibilidade e arranjos normativos compatíveis com seus horizontes temporais longos e com os riscos inerentes à inovação tecnológica. Esse reconhecimento normativo avigora a necessidade de uma atuação do controle externo sensível ao contexto decisório concreto no qual operam os gestores públicos responsáveis por esses programas.

Como consequência, aumentam as preocupações sobre a capacidade das Forças Armadas de operarem eficientemente com os recursos disponíveis. Discute-se, inclusive, se as restrições orçamentárias podem comprometer as capacidades de defesa do País de responder adequadamente a ameaças e desafios de segurança nacional. Um exemplo emblemático dessa fragilidade foi a paralisação de metade da frota de aviões Super Tucano¹³⁰, aeronaves estratégicas empregadas, entre outras funções, em missões de vigilância na região amazônica. A precariedade da manutenção dessas aeronaves torna-se ainda mais alarmante quando se considera que, no início de julho de 2025, caças do mesmo modelo foram acionados para interceptar três aeronaves que violaram o espaço aéreo brasileiro durante a Cúpula do BRICS, episódio confirmado pelo tenente-coronel Deoclides Fernandes, comandante do Centro de Gerenciamento de Navegação Aérea (CGNA), em entrevista à CNN.¹³¹

Esse quadro limitações orçamentárias demonstra a amplitude do desafio: trata-se não apenas de manter a operacionalidade cotidiana, mas de sustentar programas estratégicos cuja natureza exige elevados níveis de complexidade tecnológica, capacidade científica e continuidade institucional. Para dimensionar essa complexidade, o Livro Branco da Defesa Nacional identifica três setores como estratégicos: o nuclear¹³², o

¹³⁰ Em maio de 2025, diante da paralisação de parte significativa da frota de aeronaves, militares solicitaram crédito suplementar de R\$ 1 bilhão para suprir o desfalque no abastecimento e realizar a manutenção de equipamentos parados por falta de peças básicas. Estima-se, por exemplo, que metade dos sessenta aviões Super Tucano — utilizados, entre outras finalidades, em missões de vigilância na Amazônia — estejam fora de operação. Poucos dias depois, o governo federal anunciou um corte de R\$ 31 bilhões no Orçamento, com impacto de R\$ 2,6 bilhões sobre o Ministério da Defesa. Com mais de 80% da dotação da pasta comprometida com despesas de pessoal, os recursos destinados a investimento atingiram o menor nível da última década, acentuando as preocupações quanto à capacidade das Forças Armadas de manterem suas atividades operacionais com os meios disponíveis (MATTOS, Marcela. *Militares reclamam de cortes no orçamento e apontam serviços que podem parar*. Veja, São Paulo, 15 jun. 2025).

¹³¹ CNN BRASIL. FAB aciona “super Tucanos” e intercepta aviões durante Cúpula do BRICS. *CNN Brasil*, 9 jul. 2025.

¹³² O Brasil destaca-se no domínio da tecnologia nuclear, com aplicações em geração de energia, medicina e indústria, visando a autonomia tecnológica e o desenvolvimento do setor. Desde 1979, a Marinha participa do Programa Nuclear Brasileiro, dominando o ciclo do combustível nuclear e fornecendo centrífugas para as Indústrias Nucleares do Brasil (INB). Um foco central é a construção do reator do submarino convencional de propulsão nuclear, que ampliará a capacidade de defesa nacional no

cibernético¹³³ e o espacial¹³⁴. Conforme a Diretriz Ministerial nº 14/2009, a coordenação desses setores foi atribuída, respectivamente, à Marinha, ao Exército e à Força Aérea. Nos três setores, a prioridade nacional consiste no fortalecimento da base científico-tecnológica e na formação de recursos humanos altamente qualificados.

Estudos recentes sobre o controle externo em Programas Estratégicos de Defesa corroboram essa compreensão. Ao analisar a atuação do Tribunal de Contas da União sobre o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SisFron), Almeida (2025) corrobora que a fiscalização exercida por meio de auditorias operacionais tem contribuído não apenas para o aperfeiçoamento da gestão e da governança do programa, mas também para a legitimação dos investimentos públicos realizados, mesmo em contextos marcados por elevada complexidade tecnológica, restrições orçamentárias e longos horizontes temporais.

O fortalecimento das capacidades de defesa do país pode trazer inúmeros benefícios tangíveis para a sociedade brasileira. A conquista da autonomia no desenvolvimento de tecnologias de alto valor agregado impulsiona o crescimento econômico e fortalece a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional¹³⁵.

Nesse contexto, o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID) é meta explícita da Estratégia Nacional de Defesa¹³⁶, segundo o Livro Branco da Defesa Nacional. Além de prover produtos, serviços e sistemas essenciais às Forças Armadas, o setor de Defesa atua como importante indutor de inovações tecnológicas com aplicações

Atlântico Sul (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil*, p. 47).

¹³³ O Setor Cibernético abrange as áreas operacional e de ciência e tecnologia, sob coordenação do Exército. Conforme o *Livro Branco da Defesa Nacional*, nesse setor têm ocorrido avanços significativos na capacitação de pessoal especializado e no desenvolvimento de soluções tecnológicas de ponta. *Ibidem*, p. 47.

¹³⁴ Os projetos espaciais contribuem para o desenvolvimento científico e tecnológico das instituições de pesquisa e desenvolvimento (ICTs) e da indústria aeroespacial, fortalecendo o poder aeroespacial brasileiro, a pesquisa científica, a inovação, as operações nacionais de lançamento e os serviços tecnológicos em sistemas aeronáuticos, espaciais e de defesa. (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil*, p. 47).

¹³⁵ Mangabeira Unger defende a construção do complexo industrial de defesa como fonte de vanguardismo produtivo e tecnológico, capaz de irradiar inovação para toda a economia nacional (UNGER, Roberto Mangabeira. *As Forças Armadas e o abandono da Defesa. Folha de S. Paulo*, 15 set. 2019).

¹³⁶ A Estratégia Nacional de Defesa, apresentada em 2008, propõe o fortalecimento da soberania por meio da modernização da estrutura de defesa, com três eixos centrais: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria de defesa — com ênfase no domínio tecnológico nacional — e revisão da política de efetivos. Destaca-se ainda o envolvimento da sociedade civil e a redução da dependência tecnológica externa nas capacidades de monitoramento e defesa territorial (BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2008. Ver também: GLYCERIO, Carolina. Brasil precisa de defesa forte para ser rebelde, diz Mangabeira. *BBC Brasil*, São Paulo, 5 set. 2008).

civis, devido ao caráter dual das tecnologias envolvidas, o que potencializa avanços em áreas diversas da sociedade.

3.3 A atuação do TCU em Programas Estratégicos de Defesa: avanços, tensões e riscos

O setor produtivo de defesa apresenta características específicas que tornam a fiscalização desses programas um desafio complexo. Entre elas destacam-se: elevados investimentos em pesquisa e desenvolvimento¹³⁷; complexidade operacional decorrente da gestão de múltiplos stakeholders, cronogramas extensos e interdependências técnicas sofisticadas¹³⁸; inovação tecnológica inédita, com foco no desenvolvimento de capacidades avançadas¹³⁹; e longo prazo de maturação dos projetos. Soma-se a isso o curto ciclo de vida de alguns materiais, a necessidade de sigilo e segurança estratégicos para proteção de informações sensíveis relacionadas à defesa nacional, além da restrição

¹³⁷ Uma das características que impõem desafios específicos à fiscalização operacional de programas estratégicos de defesa é o alto volume de investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D). Esses investimentos, muitas vezes sujeitos a graus elevados de sigilo e complexidade tecnológica, dificultam a aplicação dos parâmetros tradicionais de avaliação de economicidade e eficiência. No caso do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), por exemplo, a Corte de Contas da União afastou a noção de que um empreendimento de mais de R\$ 32 bilhões poderia ser enquadrado como investimento de pequeno vulto, assumindo, junto à Marinha do Brasil (MB), a responsabilidade de demonstrar à sociedade a eficiência na aplicação dos recursos públicos. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. TCU e PROSUB: controle externo de programa estratégico de defesa. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 129–156, jan./abr. 2022).

¹³⁸ Os programas estratégicos de defesa envolvem interdependências técnicas sofisticadas, que demandam a integração entre diversas tecnologias complexas, tais como sistemas eletrônicos, armamentos, propulsão (tecnologias que forneçam força para mover as plataformas militares), comunicações, sensores e plataformas móveis —terrestres, aéreas e navais— cada uma com especificidades técnicas próprias. Essa integração exige uma coordenação multidisciplinar contínua, com especialistas de áreas como engenharia mecânica, eletrônica, software e materiais avançados, trabalhando de forma articulada para garantir a compatibilidade e a interoperabilidade dos sistemas. Além disso, a cadeia produtiva desses programas é extensa e complexa, envolvendo múltiplos fornecedores e subfornecedores altamente especializados, que devem sincronizar entregas e soluções para manter a coerência técnica e operacional do conjunto. Conforme destacado pelo Livro Branco da Defesa Nacional, essa articulação entre Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT), indústria, academia e Forças Armadas é fundamental para fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID), elevando a autonomia tecnológica e a capacidade estratégica do país (BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025. p. 134).

¹³⁹ Conforme destaca o *Livro Branco da Defesa Nacional*, a integração de programas e atividades entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações tem se intensificado nos últimos anos, com ações coordenadas de fomento a projetos prioritários que representam importantes inovações tecnológicas e que são indutoras da evolução da Base Industrial de Defesa (BID). (BRASIL. Ministério da Defesa. *Livro Branco da Defesa Nacional*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025. p. 134).

e rigor regulatório no comércio de produtos de defesa¹⁴⁰. Ademais, por envolverem recursos financeiros expressivos, esses programas impõem impacto orçamentário de longo prazo ao setor.

As particularidades dos programas e projetos estratégicos de defesa configuram um cenário desafiador para a atuação da Corte de Contas, que deve equilibrar fiscalização rigorosa com as especificidades e restrições inerentes ao ambiente de defesa. Entretanto, conforme destacado por Carlos Wellington Leite de Almeida, em seu artigo sobre as Auditorias Operacionais do TCU na Defesa Aeroespacial¹⁴¹, essa complexidade técnica e temática não limita a atuação do Tribunal. Ao contrário, o TCU demonstra segurança para aprofundar a análise, contando com corpo técnico multidisciplinar qualificado¹⁴² e com a participação ativa dos auditados na construção das conclusões, o que torna efetivo e profundo o controle externo realizado.

Um dos obstáculos recorrentes enfrentados pelo controle nas Auditorias Operacionais, realizadas no âmbito da Defesa, é a dificuldade de aferição da eficiência dos programas avaliados. Aas auditorias realizadas na Força Aérea Brasileira (FAB), especificamente no Programa coordenado pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer-32)¹⁴³ e no Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEAB), identificaram avanço institucional relevante no tocante à organização e transparência da gestão. No entanto, persistiu um desafio central: a mensuração da eficiência dos programas auditados¹⁴⁴. Nesse sentido, consoante destaca Almeida (2014, p. 50):

¹⁴⁰ Sobre as restrições e o rigor regulatório no comércio de produtos de defesa, o *Livro Branco da Defesa Nacional* destaca que “Vários países desenvolvem política tecnológica e industrial voltada para sua indústria de defesa, e as compras governamentais se pautam não apenas por questões técnicas e econômicas, mas também por interesses geopolíticos. Esse aspecto gera cerceamento e restrição de transferências de vários produtos e tecnologias por parte dos países detentores para aqueles que não os possuem” (Ibidem, p. 134).

¹⁴¹ ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial. *Revista do TCU*, ano 56, n. 143, p. 45–63, abr./jun. 2025.

¹⁴² Nos termos do MAO do TCU, durante a fase de planejamento, “o auditor deve adquirir conhecimento substantivo e metodológico”, em consonância com o disposto na ISSAI 3000/98 (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: TCU, 2010. p. 63).

¹⁴³ Programa coordenado pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAer-32) por meio do qual se aplicam 32% do tributo designado Adicional de Tarifa Aeroportuária (ATAERO) na infraestrutura de aeródromos de interesse militar, com isso subsidiando o Programa de Desenvolvimento de Aeroportos de Interesse Militar (PDAIM), tudo em consonância com a Política de Defesa Nacional (PDN). (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a Defesa Aeroespacial. *Revista do TCU*, ano 56, n. 143, p. 54, abr./jun. 2025).

¹⁴⁴ Almeida destaca que, por meio do item 9.1.2 do Acórdão 162/2009-P (2009a), que teve como foco o Programa EMAer-32, o TCU recomendou à Força Aérea Brasileira (FAB) a elaboração de indicadores de desempenho capazes de avaliar a eficácia, a eficiência e a economicidade do referido programa. A recomendação foi bem acolhida pela FAB, que reconheceu o reforço em sua capacidade gerencial

As ANOp do TCU sobre a FAB resultaram em importantes recomendações e determinações voltadas ao aperfeiçoamento da gestão da Defesa Aeroespacial brasileira sem, contudo, conseguir estabelecer uma real medida de eficiência dos programas avaliados. As orientações do TCU, uma vez adotadas pela FAB, contribuíram para a evolução das condutas e práticas de gestão, havendo resultado, no geral, em práticas com finalidades melhor definidas e resultados apresentados com mais transparência. Entretanto, a medida da relação custo-benefício dos programas da Defesa Aeroespacial ainda não foi, de fato, conseguida pelo TCU: o desafio de se medir a eficiência dos gastos com a Defesa (em particular com a Defesa Aeroespacial) persiste (Almeida, 2014, p. 50).

Essa limitação aponta a fragilidade da capacidade analítica das auditorias operacionais¹⁴⁵ quando confrontadas com programas de alta complexidade e baixa mensurabilidade direta de resultados, como é o caso da área de Defesa Aeroespacial. A definição de métricas de desempenho nesse setor extrapola a lógica tradicional de avaliação. Não se trata apenas de mensurar custos e prazos de execução, mas de avaliar e traduzir em indicadores objetivos dimensões intangíveis e estratégicas, como capacidade operacional, prontidão, dissuasão, inovação tecnológica e impacto estratégico.

A escassez de parâmetros consensuais e a inexistência de pontos de referência adequados para fins comparativos dificultam a construção de métricas robustas e inquestionáveis, tornando a aferição de eficiência e efetividade um desafio tanto para auditores quanto para gestores públicos. A tentativa de aplicar indicadores oriundos de programas de defesa de outros países, inseridos em contextos sociopolíticos distintos e com realidades que refletem diferenças orçamentárias, tecnológicas e de projeção de poder, pode conduzir à imposição de métricas inadequadas, além de desestimular a inovação.

decorrente da atuação do Tribunal, sobretudo pela compatibilização dos indicadores aos diferentes tipos de projetos e atividades executadas. Ainda assim, mesmo com a implementação das métricas sugeridas, persistem limitações históricas no campo da economia e orçamento de defesa: mensurar a eficiência e a relação custo-benefício dos investimentos em Defesa Aeroespacial continua sendo um desafio para gestores e auditores. O próprio relatório da auditoria concluiu que não foi possível avaliar os benefícios econômicos nem a relação custo-benefício dos gastos analisados. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial. *Revista do TCU*, Brasília, v. 46, n. 129, p. 53, jan./abr. 2014).

¹⁴⁵ Conforme orienta o *Manual de Auditoria Operacional* do TCU, “o auditor deve conduzir o processo de seleção de temas de auditoria com o objetivo de maximizar o impacto esperado da auditoria, tendo devidamente em conta as capacidades de auditoria” (ISSAI 3000/91), o que reforça a necessidade de profundo conhecimento sobre o tema auditado para uma adequada mensuração de sua eficiência (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: TCU, 2010. p. 52).

Diante desse cenário, o desenho metodológico das auditorias operacionais, especialmente em setores estratégicos como a Defesa, deve incorporar, desde o planejamento, práticas alinhadas ao controle responsivo — o que pressupõe o estabelecimento de relações institucionais baseadas na confiança, o reconhecimento das particularidades do objeto auditado¹⁴⁶ e a promoção de um ambiente de diálogo técnico ao longo de todo o processo fiscalizatório¹⁴⁷.

A recomendação do MAO do TCU enfatiza que “o estabelecimento de boas relações com os gestores, desde o início do trabalho, é de suma importância para o sucesso da auditoria. Especial atenção deve ser dada à cuidadosa organização dos contatos com os gestores, desde a fase de planejamento”¹⁴⁸. Essa orientação reitera a necessidade de uma atuação colaborativa e responsiva, em que o diálogo entre auditores e auditados favorece a compreensão do objeto auditado e fortalece a legitimidade dos resultados

Noutro ponto, os programas estratégicos de defesa também se caracterizam por envolver investimentos intensivos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de ponta. Eles apresentam ciclos de vida longos e elevada complexidade tecnológica, o que demanda do controle externo abordagem mais flexível, dada a possibilidade de variações significativas de desempenho ao longo do tempo, já que a performance de hoje pode não ser a mesma de amanhã. Nesse contexto, falhas e ajustes são inerentes ao processo, configurando não necessariamente desvios, mas etapas naturais do caminho da inovação.

Diferentemente de projetos convencionais, a inovação em Defesa não segue trajetória linear ou previsível, exigindo ambientes institucionais marcados por maior

¹⁴⁶ Conforme orienta o MAO da Corte de Contas, a equipe deve, já na fase de planejamento, realizar investigação preliminar dos sistemas de informação e dos controles internos, com foco nos aspectos que possam comprometer a medição do desempenho do objeto auditado. Essa etapa pode incluir a aplicação de testes com indicadores quantitativos, construídos pela equipe ou já existentes, contribuindo para avaliar a confiabilidade da base informativa e das métricas disponíveis, tarefa especialmente desafiadora em setores com elevada complexidade técnica, como a área de Defesa (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: TCU, 2010. p. 64).

¹⁴⁷ De acordo com o referido Manual que regulamenta as ANOp no âmbito do Tribunal de Contas da União, a equipe de auditoria deve adotar uma postura que promova a confiança mútua e uma interação produtiva durante todas as fases do trabalho (NAT, 54-55). No entanto, essa aproximação colaborativa não pode comprometer a independência necessária para a condução rigorosa e imparcial da auditoria. Assim, o equilíbrio entre a cooperação com os gestores e a manutenção da autonomia técnica é fundamental para garantir a credibilidade e a efetividade do processo de controle (Ibidem, p. 62).

¹⁴⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Manual de Auditoria Operacional*. Brasília, DF: TCU, 2010. p. 62.

colaboração, tolerância ao risco e capacidade de adaptação constante^{149 150}. Essa dinâmica impõe ao controle externo o desafio de avaliar a eficiência e a legitimidade do gasto público sem comprometer a experimentação e o progresso tecnológico, que são essenciais ao êxito desses programas.

Nessa quadra de entendimento, Carlos Wellington destaca, em sua análise sobre as auditorias operacionais do TCU no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), o caráter pioneiro dessas ações de controle externo sobre projetos de alta complexidade tecnológica no Brasil. Para o autor, tais experiências configuram oportunidades singulares de aprendizado institucional, permitindo ao Tribunal identificar fragilidades e propor melhorias na concepção, estruturação, formalização e gestão de programas estratégicos de Defesa, com ênfase na governança da transferência de tecnologia (ToT)^{151 152}.

Esse aprendizado institucional se comprova, por exemplo, na forma como o TCU conduziu sua atuação no PROSUB, extrapolando a mera verificação de conformidades legais e procedimentais. As auditorias operacionais passaram a contemplar dimensões

¹⁴⁹ O conceito de *sandbox regulatório* ilustra essa necessidade de ambientes institucionais que conciliem inovação, experimentação e segurança normativa. Trata-se de um espaço regulatório controlado, destinado a permitir que projetos ou tecnologias inovadoras sejam testados sob supervisão, com regras mais flexíveis e calibradas ao risco envolvido. No Brasil, a Lei Complementar nº 182/2021 introduziu formalmente essa abordagem, ao prever princípios e diretrizes para ambientes experimentais aplicados inicialmente ao sistema financeiro. A lógica do *sandbox* — combinação de liberdade para inovar, gestão de riscos e acompanhamento regulatório — aproxima-se dos desafios encontrados em programas de Defesa, nos quais a inovação demanda margens de experimentação sem prejuízo da legitimidade e do controle do gasto público. (BATISTA VIEIRA, James; ANDRADE CAMPOS, Priscilla Maria; ROMMELL BEZERRA DE ALCÂNTARA, Rhuan; VIEIRA DE MELO, Clóvis Alberto. O *sandbox* regulatório como instrumento de incentivo à inovação no Brasil: Os casos do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e da Superintendência de Seguros Privados. *Revista do TCU*, Brasília, v. 153, n. 1, p. 336–362, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.336-362).

¹⁵⁰ O *sandbox regulatório* consiste em ambiente experimental que permite testar inovações sob regras flexibilizadas e supervisão contínua, reduzindo barreiras regulatórias e possibilitando ajustes normativos proporcionais aos riscos envolvidos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Sandbox regulatório: orientações gerais sobre a atuação do controle externo*. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Regulação, 2021).

¹⁵¹ Sobre transferência de tecnologia (ToT)¹⁵¹ no contexto do PROSUB, o TCU entendeu pelo permanente esforço para aperfeiçoar métodos de trabalho e mitigar riscos induzindo a elevação do nível de gestão programática, o que permitiu à Administração Pública brasileira superar sua inicial imaturidade na condução de programas estratégicos de alta complexidade na área da Defesa. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. TCU e PROSUB: controle externo de programa estratégico de defesa. *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 129–156, p. 143, jan./abr. 2022).

¹⁵² A preocupação com a governança da transferência de tecnologia (ToT) foi destacada no Acórdão nº 2.952/2013-TCU-Plenário, no qual o Tribunal enfatiza que sua efetivação depende tanto da disposição do transferidor quanto da capacidade de absorção do receptor. O modelo adotado no PROSUB foi considerado deficiente, dada a identificação de fragilidades como: desconhecimento do processo de ToT, ausência de objetivos claros para os acordos de offset, articulação institucional insuficiente, carência de avaliação da capacidade nacional de absorção, inexistência de análise de riscos e cláusulas contratuais desfavoráveis ao Brasil (Ibidem, p. 137).

substantivas, como a materialidade dos recursos, a pertinência programática das ações e a própria eficácia do modelo de ToT, de maneira a exigir planejamento detalhado e corpo técnico qualificado, sob pena de impactar diretamente nos resultados esperados e no alto custo de oportunidade envolvido na execução do programa.

A complexidade e o ineditismo tecnológico do Portfólio de Projetos Estratégicos de Defesa demandam do controle externo conhecimentos especializados e intensa capacitação técnica, tanto por parte dos auditores quanto dos gestores, para que a interlocução se mantenha produtiva e contribua para a boa governança da política pública de defesa, sem inibir sua capacidade inovadora ou comprometer seus objetivos estratégicos.

A natureza inovadora e tecnicamente sofisticada desses projetos impõe exigências adicionais à atuação dos órgãos de controle. Como envolvem decisões pautadas por critérios de oportunidade, risco e complexidade operacional, é essencial que a fiscalização seja orientada por uma abordagem contextualizada¹⁵³, que reconheça a discricionariedade técnica legítima do gestor e os efeitos concretos que as deliberações do controle podem gerar no curso das políticas auditadas.

Dessa forma, os Programas Estratégicos de Defesa configuram terreno fértil para analisar se o TCU tem sido capaz de exercer controle cooperativo, ou, ao contrário, se ainda persiste em práticas mais rígidas e impositivas, que podem acentuar o fenômeno da inibição decisória e o temor à inovação por parte dos gestores públicos.

No decorrer deste estudo, um dos desafios enfrentados foi a assimetria na produção acadêmica sobre o tema. A maior parte dos estudos disponíveis provém de autores vinculados aos tribunais de contas, sendo escassa a literatura produzida por representantes dos órgãos de Defesa auditados. Ainda que essa limitação restrinja a pluralidade de perspectivas, as contribuições identificadas oferecem subsídios relevantes para compreender a efetividade das auditorias operacionais em contextos de alta complexidade.

¹⁵³ Um exemplo de atuação contextualizada e pragmática do TCU no setor de defesa foi identificado no acompanhamento do Programa F-X, destinado à substituição das aeronaves de superioridade aérea da FAB. No Acórdão nº 2.460/2003-TCU-1ª Câmara, o Tribunal alertou para os riscos à soberania nacional decorrentes do atraso na substituição dos caças Mirage III, ressaltando que entraves orçamentários estavam comprometendo prazos, gerando prejuízos aos compromissos assumidos e ampliando a já indesejável lacuna na proteção aérea do Brasil. Ao reconhecer a gravidade e suas implicações estratégicas, o TCU determinou a ampliação da supervisão dos programas de reaparelhamento militar, demonstrando sensibilidade ao contexto e aos riscos envolvidos na política de defesa nacional. (ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria Operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil. *Revista do TCU*, Brasília, n. 116, 2009, p. 20).

A atuação do TCU em auditorias operacionais voltadas a programas estratégicos de Defesa, portanto, revela-se como um espaço crítico para avaliar a aderência do controle à lógica normativa introduzida pela LINDB. No capítulo seguinte, por meio da análise do TC 030.452/2019-8, que examinou riscos e controles na contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica, será possível observar, de forma concreta, se e como o Tribunal equilibrou a conformidade normativa e o desempenho operacional, mediante apreciação contextualizada, ponderação de riscos e avaliação das consequências das decisões administrativas.

4 ESTUDO DE CASO: PARADIGMA DE FISCALIZAÇÃO OPERACIONAL EM UM PROGRAMA DE DEFESA - TC 030.452/2019-8

Este capítulo realiza um estudo de caso normativo-interpretativo com o propósito de verificar se, e de que maneira, uma fiscalização operacional pode incorporar os princípios de consequentialismo e pragmatismo jurídico previstos nos artigos 20 e 22 da LINDB. O paradigma escolhido é a TC 030.452/2019-8, julgamento voltado à avaliação de riscos e controles na contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica (COMAER). A seleção desse caso se justifica pela relevância de suas repercussões para a autonomia decisória e para a inovação no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa, ao permitir a análise concreta da manifestação desses princípios na atuação do controle externo.

A abordagem combina a análise empírica de um caso concreto (a auditoria operacional no processo TC 030.452/2019-8) com a interpretação de seus fundamentos normativos, especialmente no que tange à aplicação dos dispositivos da LINDB. Busca-se identificar se os princípios legais efetivamente orientam a prática decisória, considerando as consequências práticas das deliberações e os impactos na realidade administrativa (art. 20), bem como as limitações e obstáculos enfrentados pela gestão pública (art. 22).

Ao articular os achados da decisão com o debate acadêmico desenvolvido nos capítulos iniciais, examino se a atuação do controle externo, ao aplicar a LINDB, contribui para fortalecer a gestão e favorecer a inovação nos Programas Estratégicos de Defesa ou, ao contrário, se tende a reforçar uma lógica de inibição decorrente do receio de responsabilizações desproporcionais. A Auditoria Integrada (Operacional com

aspectos de conformidade) selecionada como objeto de estudo oferece um campo privilegiado para investigar em que medida o controle pode assumir caráter responsivo e cooperativo, orientado ao aperfeiçoamento das políticas públicas, sem comprometer a autonomia decisória do gestor em ambientes marcados por elevada complexidade tecnológica e estratégica.

4.1 Da Metodologia Utilizada

A análise da decisão do processo TC 030.452/2019-8 foi conduzida com base no método de comentário jurisprudencial desenvolvido por Nitish Monebhurrún, conforme exposto na segunda parte do *Manual de Metodologia Jurídica* (2022)¹⁵⁴, que orienta a leitura estruturada de julgados por meio de quatro momentos: apresentação contextual da decisão; identificação do problema jurídico central; reconstrução da lógica argumentativa adotada pelo órgão julgador; e análise crítica fundamentada.

Como complemento ao referido método de comentário jurisprudencial, a etapa final da análise substancial das evidências incorporou aportes da abordagem qualitativa proposta por Robert K. Yin¹⁵⁵. Nos termos de Yin, a análise qualitativa envolve um ciclo interativo composto pelas fases de **(1) compilar, (2) decompor, (3) recompor (e arranjar), (4) interpretar e (5) concluir**. Esse ciclo orientou a forma como os dados foram organizados e examinados.

Inicialmente, na fase de compilação, foram reunidos todos os elementos empíricos relevantes: trechos do acórdão, manifestações da unidade técnica, do MPTCU e do gestor, além das evidências complementares, como a Resolução TCU nº 315/2020 e literatura correlata. Na fase de decomposição, esses materiais foram fracionados em unidades significativas — achados, argumentos, justificativas, riscos e medidas propostas — permitindo identificar padrões e tensões. A fase de recomposição permitiu reagrupar esses fragmentos em categorias estruturadas no Quadro Analítico, alinhando-os às categorias temáticas (art. 20 da LINDB; art. 22; auditoria integrada; inovação e capacidade gerencial). A fase de interpretação, por sua vez, articulou os agrupamentos obtidos à luz

¹⁵⁴ MONEBHURRÚN, Nitish. *Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p. 83. ISBN 9788502626553.

¹⁵⁵ YIN, Robert K. *Pesquisa qualitativa do início ao fim*. Porto Alegre: Penso, 2016. E-book. p. 150. ISBN 9788584290833.

dos referenciais teóricos da LINDB, da inovação e do controle responsivo. Por fim, a fase de conclusão consolidou as inferências, apontando para as repercussões da decisão sobre autonomia, inovação e governança.

A integração entre esses referenciais metodológicos conferiu maior rigor à análise documental da decisão do TCU, ao assegurar não apenas uma leitura jurídico-argumentativa do acórdão, mas também uma interpretação sistemática das evidências, por meio da conexão dos achados empíricos às questões de pesquisa¹⁵⁶. Essa combinação metodológica possibilitou organizar uma análise documental simultaneamente jurídica e qualitativa, orientada pelo rigor procedimental, pela coerência interna do raciocínio e pela profundidade interpretativa. Além disso, tornou viável identificar as repercussões práticas e normativas da decisão para a autonomia decisória e para a inovação na gestão pública no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa.

4.2 Análise do ciclo da fiscalização operacional da contratação de suporte logístico pelo Comando da Aeronáutica: TC 030.452/2019-8

4.2.1 Da Contextualização da problemática

A auditoria foi autorizada por despacho do Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em 13 de agosto de 2019, nos autos do processo TC 016.573/2019-6, que aprovou a proposta de fiscalização para avaliar riscos e controles na contratação de suporte logístico pelos Comandos Militares e pelo Ministério da Defesa. Os trabalhos tiveram início no segundo semestre de 2019 e sofreram ajustes em seu escopo para viabilizar a execução de projeto piloto na Força Aérea, considerando que uma fiscalização de abrangência completa junto às três Forças Armadas poderia gerar dificuldades significativas na condução e conclusão.

A escolha da Força Aérea como objeto do piloto decorreu de dois fatores: a significativa materialidade envolvida nos projetos KC-390 e FX-2 (detalhados a frente), com contratos de pesquisa, desenvolvimento e suporte logístico de vultosos valores, e a menor incidência de fiscalizações anteriores da unidade técnica de auditoria sobre seus programas estratégicos.

¹⁵⁶ É com base nisso que se desenvolve o item 4.4, no qual são examinadas as evidências, interpretações e repercussões do Acórdão nº 1555/2023–TCU, organizadas conforme as categorias definidas no Quadro Analítico.

A motivação para a fiscalização derivou de constatações em dois trabalhos anteriores realizados pela unidade técnica do Tribunal e que indicaram riscos de sobrepreço e superfaturamento na contratação de suporte logístico pelo Exército¹⁵⁷ e pela Força Aérea¹⁵⁸, caracterizados por serviços contratados sem detalhamento suficiente e baseados em custos estimativos de manutenção, ao invés de valores efetivos.

Além do risco elevado de sobrepreço, a fiscalização foi reforçada pelo fato de que as três Forças Armadas mantêm portfólios materialmente significativos de programas e projetos estratégicos de defesa¹⁵⁹, envolvendo tanto a aquisição de bens e sistemas complexos de defesa quanto a contratação de suporte logístico, o que evidencia a relevância de um acompanhamento detalhado e sistemático dos riscos e controles.

4.2.2 Da Apresentação Factual do Caso

A auditoria integrada TC 030.452/2019-8 combina aspectos operacionais e de conformidade, no contexto dos Programas Estratégicos de Defesa, sob a supervisão da Unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação¹⁶⁰.

O suporte logístico de aeronaves abrange medidas necessárias para garantir a disponibilidade operacional ao longo de sua vida útil, incluindo manutenção preventiva e corretiva, gestão da cadeia de suprimentos, instalações, equipamentos e mão de obra especializada. Quando essas atividades são contratadas junto a terceiros, seja a fabricante

¹⁵⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 020.474/2017-2: Auditoria destinada a avaliar a precificação do Programa de Aquisição de Blindados do Exército (Programa Guarani). Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2025.

¹⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo TC 039.706/2018-4: Representação sobre possíveis irregularidades na aquisição de uma aeronave pesada Boeing de transporte de cargas e passageiros pela Aeronáutica, com prestação de suporte logístico. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 2 nov. 2025.

¹⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Relatório do Processo TC 016.573/2019-6, 2019. Trecho citado: “Sobre o tema, cabe registrar que segundo o Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa do Livro Branco de Defesa Nacional, aprovado pelo Decreto Legislativo 373/2013, de 25/9/2013 (peça 179, p. 9-283, do TC 020.474/2017-2), o portfólio de investimento em programas/projetos de defesa com horizonte até 2031 superava, àquela época, os R\$ 557 bilhões. E conforme premissa mundialmente utilizada, cerca de 70 a 85% dos recursos envolvidos nos programas de defesa estão relacionados com atividades de manutenção e suporte à disponibilidade dos bens ao longo de toda a sua vida útil.” Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 set. 2025.

¹⁶⁰ A deliberação ocorreu em 26 de julho de 2023, com o relator sendo o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023).

da aeronave ou outra prestadora de serviços, caracterizam a modalidade de Suporte Logístico Contratado (SLC)¹⁶¹.

Para alcançar os objetivos da auditoria, foram utilizadas metodologias de estudo de processos, análise documental e questionários com gestores, mapeando riscos e controles nas contratações da Aeronáutica.

A unidade técnica concentrou-se em uma amostra de seis contratos de SLC, selecionados a partir de critérios previamente estabelecidos, entre esses, destacam-se a relevância e a criticidade para o cumprimento da missão constitucional da Aeronáutica, o valor contratual superior a cem milhões de reais, a classificação como projetos estratégicos e a utilização da metodologia de pagamento por demanda e por hora de voo. Os contratos examinados foram:

Figura 3 - Tabela de Contratos incluídos em amostra de auditoria do TCU

Tabela 1 – Contratos incluídos na amostra da auditoria.

	Contrato	Contratada	Projeto de referência	Data de assinatura	Final de vigência	Valor global (R\$)
1	004/DCTA-COPAC/2014	Saab	FX-2	18/12/2014	5/5/2027	357.756.000,00
2	004/GAL-PAMASP/2018	AEL Sistemas	F-5	6/1/2018	5/5/2022	110.812.720,00
3	013/GAL-PAMASP/2018	Helibras	H-XBR	26/2/2018	25/2/2023	451.683.962,18
4	009/CABW/2018	OGMA	C-130	26/9/2018	4/11/2023	450.000.000,00
5	008/CABE-CELOG/2018	Leonardo	AM-X	6/12/2018	5/12/2023	253.000.000,00
6	131/CAE-CELOG/2019	Embraer	KC-390	2/9/2019	2/9/2024	133.499.797,69

Nota: Localização dos instrumentos contratuais nos autos: (1) peça 182, p. 2-54; (2) peça 77, p. 387-398; (3) peça 116, p. 249-308; (4) peça 99, p. 657-681; (5) peça 112, p. 12-44; (6) peça 138, p. 164-174.

Fonte: Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, nos autos do processo TC 030.452/2019-8, julgada em 2023, no âmbito do Tribunal de Contas da União (Brasil, 2023).

Os contratos possuem particularidades e estão direcionados a grupos específicos de aeronaves. Nesse sentido, o Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti¹⁶², em sua proposta de deliberação detalhou, sumariamente, os contratos e projetos que compõem a análise realizada na TC 030.452/2019-8:

a. O **projeto FX-2** refere-se aos **caças Gripen**, contratados em 2014 e, à época do julgamento, ainda em desenvolvimento pela **fabricante sueca Saab**. O contrato

¹⁶¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023.

¹⁶² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023. Pág. 1-2.

contemplou o fornecimento das aeronaves, o suporte logístico e um acordo de transferência de tecnologia.

b. O **projeto F-5** envolve os caças atualmente em operação na FAB, com contrato de suporte logístico (SLC) firmado com a **empresa brasileira AEL Sistemas**, subsidiária da empresa israelense **Elbit Systems**.

c. O **Projeto H-XBR** abrange a frota de helicópteros de múltiplos modelos da **fabricante francesa Airbus**, representada no Brasil pela **Helibrás**. O respectivo contrato SLC inclui aeronaves operadas pela FAB, pelo Exército Brasileiro e pela Marinha do Brasil, configurando um projeto de caráter interforças.

d. As aeronaves **C-130**, por sua vez, destinam-se ao transporte de cargas e de pessoal, com substituição gradual planejada pelos aviões **KC-390**. O contrato SLC das aeronaves C-130 foi celebrado com a **empresa portuguesa OGMA**, integrante do grupo **Embraer**.

e. O **Projeto AM-X** tem origem em acordo internacional firmado entre o Brasil e a Itália, resultando no desenvolvimento de aeronaves de combate do tipo caça, utilizadas exclusivamente pelas forças aéreas desses dois países. O SLC correspondente foi firmado com a **fabricante italiana Leonardo S.p.A.**

f. Por fim, o **Projeto KC-390** resulta da parceria entre FAB e **Embraer** para o desenvolvimento e fabricação de novas aeronaves de transporte tático, destinadas a substituir a frota de C-130. O projeto encontra-se em fase de consolidação, tendo a FAB recebido sua primeira unidade em 4 de setembro de 2019.¹⁶³

4.2.3 Dos Argumentos das Partes

4.2.3.1 Do Posicionamento da Unidade Técnica

A unidade técnica, então denominada SecexDefesa¹⁶⁴, concluiu que o Comando da Aeronáutica não adota mecanismos adequados de gestão de riscos e controles sobre os contratos de suporte logístico das aeronaves. Com isso, expõe a administração a riscos

¹⁶³ VILELA, Pedro Rafael. *FAB recebe novo avião militar KC-390*. Agência Brasil. Brasília, 4 set. 2019.

¹⁶⁴ Conforme divulgado pelo próprio TCU (s.d.), hoje esse órgão compõe a Secretaria de Controle Externo de Governança, Inovação e Transformação Digital do Estado (SecexEstado). É uma unidade de Auditoria Especializada em Governança e Inovação (AudGovernança).

críticos de prejuízo financeiro e operacional, com potencial de afetar os objetivos das Forças Armadas.

Foram identificados cinco riscos elevados em todos os contratos fiscalizados, devidamente detalhados no relatório de auditoria: R1) Oneração indevida de contrato; R2) Estimativas inadequadas de custo; R3) Documentação insuficiente para a gestão dos contratos, ocasionando a falta de rastreabilidade/auditabilidade/controle do cumprimento dos requisitos contratuais; R4) Deficiente gestão de riscos; e R5) Pagamento de serviços ou aquisição de peças/equipamentos não entregues ou em desconformidade com os termos pactuados.

Os riscos R1 e R2 decorrem da ausência de detalhamento dos preços pactuados, da falta de transparência quanto aos serviços contratados e suas composições de custo e do modelo de pagamento desvinculado da execução efetiva, em desacordo com a Lei nº 4.320/1964. Em especial, apontou-se possível superdimensionamento de custos no projeto H-XBR, uma vez que o número de horas de voo efetivamente realizado foi 30% a 40% inferior ao previsto, sugerindo sobrepreço. Quanto ao KC-390, a auditoria constatou redução no ritmo de entregas, itens indevidos na composição do Benefícios e Despesas Indireta (BDI) e necessidade de reavaliação dos valores contratados.

O risco R4 refere-se à ausência de um plano formal de gerenciamento de riscos contratuais, comprometendo o acompanhamento sistemático das ações preventivas e corretivas adotadas. Os riscos R3 e R5, ligados à execução contratual, revelam fragilidades nos controles e rastreabilidade, com possibilidade de pagamentos indevidos, especialmente no projeto H-XBR.

Esses mencionados riscos, R3 e R5, correlacionam-se com R1 e R2, uma vez que a falta de detalhamento dos itens contratados dificulta o monitoramento da execução pelos gestores. Além disso, a metodologia de pagamento desvinculada da comprovação dos serviços efetivamente prestados amplia o grau de incerteza e vulnerabilidade. Esse cenário é agravado pela ausência de descrição pormenorizada nos serviços prestados em cada período.

A equipe de auditoria identificou que os modelos de liquidação e pagamento adotados nos contratos SLC analisados contrariam a legislação e a jurisprudência do TCU, além de divergir das boas práticas internacionais. Auditoria anterior (TC 020.474/2017-2) apontou práticas de sete países (Reino Unido, Noruega, França, Espanha, Alemanha, Estados Unidos e Austrália) que incluem:

- a) formulários padronizados para submissão de custos detalhados das propostas comerciais;
- b) listas de custos contratuais admissíveis, parcialmente admissíveis e inadmissíveis;
- c) obrigatoriedade de detalhamento de custos em contratos sem competição;
- d) diretrizes para definição de margens de lucro em contratos firmados sem competição; e
- e) cláusula contratual ou previsão legal de auditoria nos custos incorridos pelo contratado.

Embora parte dessas práticas tenha sido incorporada formalmente aos contratos SLC da amostra, como o direito de acesso da FAB às informações de custos e cláusulas exigindo detalhamento exaustivo, constatou-se que tais dispositivos não foram aplicados na prática.

Diante das irregularidades, a equipe de fiscalização propôs determinações, recomendações e científicas ao COMAER para aprimorar controles, mitigar riscos e dar ciência das falhas pontuais em cada contratação. Entre as medidas, destacaram-se a oitiva das contratadas Helibrás (H-XBR) e Embraer S.A (KC-390), a constituição de processo apartado para apurar responsabilidades relativas a falhas no projeto básico e na aprovação de propostas sem o devido detalhamento. Também propôs recomendações para impedir eventual prorrogação do contrato do projeto F-5 e para implantar controles aprimorados no contrato do programa C-130, de modo a prevenir a reincidência das fragilidades constatadas.

Adicionalmente, sugeriu-se à FAB adoção de medidas estruturantes de aprimoramento da governança contratual: correção de irregularidades em contratos futuros, elaboração de diretrizes e critérios de mitigação de riscos, aperfeiçoamento dos procedimentos de recebimento e controle, inclusão de fiscalizações periódicas de preços nos planos anuais de auditoria interna e instituição de plano formal de gerenciamento de riscos contratuais.

O relatório considerou os comentários dos gestores da FAB sobre a versão preliminar da fiscalização, demonstrando o esforço de diálogo institucional durante o processo. O Supervisor da fiscalização destacou que a auditoria não questionou o mérito da contratação por horas de voo, mas o pagamento baseado em custos estimativos sem comprovação da efetiva execução dos serviços, prática em desacordo com a legislação.

Ressaltou que modelos de pagamento baseados em desempenho são válidos, desde que vinculados à comprovação dos custos efetivamente incorridos pela contratada.

Por fim, o Supervisor observou que o Comando da Aeronáutica apresentou defesa apenas em tese, sem estudos concretos que comprovassem a efetividade das vantagens alegadas, nem medidas de controle para assegurar a razoabilidade dos preços pactuados. O titular da unidade instrutiva, por sua vez, manifestou concordância com as conclusões da equipe e os comentários do Supervisor.

4.2.3.2 Do Posicionamento da FAB

As considerações do gestor foram analisadas no parecer do Subprocurador-Geral junto ao TCU, Paulo Soares Bugarin¹⁶⁵, que sintetizou os principais argumentos em defesa do modelo contratual, enfatizando justificativas de economicidade e eficiência. A maior parte dos riscos apontados na auditoria realizada pela SecexDefesa decorre do modelo de contratação adotado pelo COMAER, considerado inovador.

Conforme os comentários do gestor sobre o relatório preliminar, os contratos de SLC em exame foram firmados com base na metodologia de Logística Baseada em Performance (*Performance Based Logistics – PBL*). Nesse modelo, o contratante define os resultados esperados, cabendo ao contratado determinar os meios e executar as ações necessárias para alcançá-los.

O COMAER ressaltou que a PBL tem se consolidado na defesa e na aviação comercial, conferindo maior racionalidade aos contratos administrativos. Entre os benefícios apontados estão a melhor programação dos desembolsos, maior disponibilidade das aeronaves para as missões militares e a possibilidade de reduzir o tamanho da equipe de gestão contratual, uma vez que o acompanhamento deixaria de ser a verificação pormenorizada da execução e passaria a ser a observação do cumprimento dos objetivos de ter as aeronaves disponíveis para o uso das Forças Armadas. Com isso, os desembolsos tornam-se mais previsíveis e constantes, independentemente das necessidades mensais de manutenção.

A mudança de paradigma consistiria na substituição parcial da lógica tradicional de contratação por demanda de serviço (*Time and Material - T&M*) pela contratação

¹⁶⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Processo TC 030.452/2019-8*, 2023. Parecer do Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, peça 225.

majoritária baseada em desempenho (*PBL*). Serviços não programáveis, como a manutenção corretiva, continuariam no formato T&M, com pagamento vinculado à execução efetiva.

O COMAER detalhou, ainda, que os contratos PBL podem adotar estruturas de pagamento ajustadas a cada caso, contemplando três componentes: preço firme, destinado à remuneração do fornecedor; taxa de recompensa, vinculada ao cumprimento das metas de desempenho; e mecanismo de compartilhamento de lucros entre contratante e contratado. O preço firme pode ser definido por valores fixos ou pela disponibilidade ou uso do equipamento, de modo que a métrica de pagamento por hora de voo se enquadraria no regime baseado no uso das aeronaves.

4.2.4 Do Problema Jurídico Submetido ao TCU

As contratações de suporte logístico da FAB ocorrem, em linhas gerais, de duas formas: integradas ao desenvolvimento das aeronaves, abrangendo serviços e fornecimento de peças, ou voltadas à manutenção de aeronaves já incorporadas ao acervo da Força. Em ambos os casos, o objetivo é garantir a disponibilidade operacional necessária ao cumprimento da missão constitucional da Aeronáutica.

A auditoria do TCU concentrou-se na gestão de riscos e nos mecanismos de controle de amostra de seis contratos: 008/CABE-CELOG/2018 (AM-X), 009/CABW/2018 (C-130), 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390), 004/GAL-PAMAS P/2018 (F-5), 04/DCTA-COPAC/2014 (FX-2) e 013/GAL-PAMASP/2018 (H-XBR). A seleção baseou-se nos critérios descritos no item 4.2.2 desta pesquisa.

O dilema jurídico submetido ao TCU residiu na tensão entre a adoção de um modelo contratual inovador, baseado em performance (*PBL – Performance Based Logistics*), e as exigências legais de comprovação da execução e de economicidade dos gastos públicos, previstas na Lei nº 4.320/1964 e na jurisprudência da Corte. O Comando da Aeronáutica sustentou que o modelo PBL, ancorado na métrica “*pay by the hour*” (pagamento por hora de voo), proporcionaria maior eficiência, previsibilidade orçamentária e disponibilidade operacional das aeronaves, características alinhadas à busca por resultados e à racionalização da gestão pública.

Em contrapartida, a equipe de auditoria apontou fragilidades estruturais na gestão de riscos e controles contratuais, comprometendo a rastreabilidade das despesas e a verificação da efetiva prestação dos serviços. A ausência de detalhamento de custos, de

mecanismos de aferição de resultados e de comprovação da execução contratual suscitou dúvidas sobre a regularidade dos pagamentos e a conformidade do modelo com o princípio da legalidade orçamentária.

A controvérsia jurídica apreciada pelo TCU¹⁶⁶ transcendeu o exame formal de regularidade dos contratos. O Tribunal foi instado a decidir em que medida a busca por eficiência e inovação contratual, por meio da adoção do modelo PBL, pode coexistir com as exigências de controle, transparência e prestação de contas que regem a administração pública.

4.2.5 Das Conclusões do Tribunal

O ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti¹⁶⁷ reconheceu a validade jurídica e administrativa dos contratos de suporte logístico (SLC) baseados em desempenho (*Performance Based Logistics* – PBL) firmados pelo Comando da Aeronáutica, desde que observadas certas condições e salvaguardas de controle.

De início, destacou que os princípios constitucionais da administração pública, especialmente o da eficiência (art. 37, *caput*, CRFB/1988) e a jurisprudência do TCU amparam, de forma excepcional e restrita, a adoção de modelos contratuais baseados em performance, notadamente em contratos de alta complexidade tecnológica voltados à Defesa Nacional, cujos objetos nem sempre se submetem ao regime geral de licitações.

O Relator observou que a remuneração vinculada a resultados ou níveis de serviço é admitida pelo TCU e pela Instrução Normativa nº 5/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, desde que o contrato seja precedido de planejamento detalhado, com projeto básico ou termo de referência minudente, e planilha orçamentária completa que reflita soluções usuais e eficientes de mercado.

¹⁶⁶ O problema central submetido ao TCU residiu na constatação de que os contratos não estavam sendo geridos de forma adequada quanto à identificação e tratamento de riscos, inclusive críticos, capazes de comprometer a capacidade operacional da Aeronáutica. A análise técnica identificou cinco riscos elevados (R1 a R5), abrangendo desde oneração indevida e estimativas inadequadas de custos até o pagamento de serviços não comprovados ou em desconformidade com o pactuado. Enquanto a FAB classificou tais riscos como baixos ou inexistentes, a Secexdefesa os avaliou como significativos, evidenciando divergência substancial entre a percepção da Administração Militar e a avaliação do controle externo (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023).

¹⁶⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023.

Segundo o voto, o nível de serviço pactuado nos contratos analisados, qual seja, a disponibilidade operacional das aeronaves para pronto emprego nas operações de defesa aérea, constitui métrica válida de desempenho. O pagamento torna-se devido quando a contratada atinge o nível de serviço e os padrões de qualidade estabelecidos, podendo inclusive auferir ganhos legítimos de eficiência, desde que não haja prejuízo à administração.

O Ministro-Relator Sherman ponderou, contudo, que apesar de o modelo PBL permitir um alinhamento de interesses entre a administração e a contratada¹⁶⁸, não elimina a necessidade de controles rigorosos, exigindo acompanhamento técnico e quantitativo permanente, transparência dos custos incorridos e detalhamento prévio dos serviços contratados, como forma de mitigar riscos de sobrepreço, superfaturamento ou execução deficiente.

Dessa forma, entendeu ser mais adequado determinar ao COMAER que, em futuras contratações, exija das contratadas a apresentação de valores devidamente discriminados, além de elaborar termos de referência completos e atualizados que quantifiquem e orcem os serviços de suporte logístico, considerando as soluções mais usuais e eficazes do mercado. O Relator reforçou ainda que o acompanhamento contínuo da execução é indispensável à mitigação de riscos à administração pública.¹⁶⁹

Outrossim, o Relator acolheu parcialmente a manifestação do Ministério Público junto ao TCU (MPTCU), reconhecendo a aderência dos contratos PBL aos princípios da

¹⁶⁸ O Relator considerou pertinente incorporar à análise elementos da economia comportamental, ressaltando que os contratos baseados em desempenho, como o modelo PBH examinado, podem favorecer o alinhamento de interesses entre a Administração e a contratada, desde que planejados de forma adequada e acompanhados de cláusulas contratuais que mitiguem seus riscos inerentes. Ao vincular a remuneração ao esforço aéreo e não à quantidade de serviços de manutenção executados, o modelo estimula a contratada a buscar maior disponibilidade das aeronaves, em consonância com o interesse do Comando da Aeronáutica (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Proposta de Deliberação do Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, processo TC 030.452/2019-8, 2023).

¹⁶⁹ Com base no disposto na Lei nº 14.133/2021, especialmente em seu art. 6º, inciso XXVII, o relator também ressaltou a necessidade de incluir, nos futuros contratos, uma matriz de riscos que defina com clareza as responsabilidades de cada parte e preserve o equilíbrio econômico-financeiro inicial do ajuste. Essa matriz deve listar os eventos supervenientes capazes de impactar o contrato, prever a eventual necessidade de aditivos e estabelecer as etapas do objeto em que será conferida liberdade à contratada para propor inovações metodológicas ou tecnológicas, em substituição às soluções originalmente previstas no projeto básico ou no termo de referência. Assim, definida a matriz de riscos cria-se uma base objetiva para disciplinar as hipóteses de alteração contratual, conforme o § 2º do art. 22 da nova Lei de Licitações (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 18-19).

administração pública, desde que acompanhados de controles efetivos, transparência e adequada gestão de riscos. De modo geral, o TCU reconheceu falhas na composição e transparência dos preços contratuais, caracterizadas pela assimetria de informações entre as partes e pela falta de detalhamento necessário para aferir a compatibilidade dos valores com os referenciais de mercado. Assim, acolheu as propostas da unidade técnica quanto à obtenção, junto às contratadas, de dados mais precisos sobre os custos dos serviços.

O Relator também observou que, em alguns casos, o esforço aéreo executado foi inferior ao previsto, exigindo acompanhamento mais rigoroso da execução. Divergiu, porém, da unidade técnica e do MPTCU quanto à repactuação automática, entendendo que essa medida só se justificaria diante de evidências concretas e quantificáveis de desequilíbrio contratual, o que não se verificou nos autos¹⁷⁰.

No exame dos contratos específicos, o ministro Relator entendeu que:

a. nos contratos dos Projetos H-XBR e KC-390 não foram constatadas evidências materiais de superfaturamento que justificassem repactuação ou apuração de responsabilidade; devendo o COMAER apresentar plano de ação para mitigar riscos;

b. no projeto FX-2, reconheceu-se o risco de descompasso físico-financeiro decorrente de pagamentos fixos sem comprovação da execução, mas, em razão do caráter estratégico do programa, o Tribunal limitou-se a expedir ciência ao COMAER, recomendando ajustes em futuras contratações¹⁷¹, nos termos dos arts. 20 e 21 da LINDB.

c. quanto aos contratos C-130 e AM-X, acolheram-se determinações voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e acompanhamento da execução contratual, além de observar a inexistência de intenção de prorrogação do contrato AM-X.

¹⁷⁰ No que se refere ao Projeto FX-2, reconheceu o risco de descompasso físico-financeiro decorrente de pagamentos fixos desvinculados da efetiva comprovação da execução. Contudo, em razão do caráter estratégico do programa para a Defesa Aérea Nacional, limitou-se, com fundamento nos arts. 20 e 21 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), a expedir ciência ao COMAER, recomendando a adoção de ajustes em futuras contratações e entendendo não ser oportuna a repactuação do contrato, em respeito à discricionariedade técnica e à conveniência administrativa da Defesa Nacional. Destacou, ainda, que a eventual revisão contratual deve ser avaliada pelo próprio Comando, por deter conhecimento técnico e estratégico mais amplo sobre o programa e por estar em melhor posição para ponderar a conveniência, a oportunidade e os possíveis impactos econômicos e operacionais de alterações no contrato (Idem, p. 21-22).

¹⁷¹ Destacou, ainda, que a eventual revisão contratual deve ser avaliada pelo próprio Comando, por deter conhecimento técnico e estratégico mais amplo sobre o programa e por estar em melhor posição para ponderar a conveniência, a oportunidade e os possíveis impactos econômicos e operacionais de alterações no contrato (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 21-22).

d. no projeto F-5, a decisão sobre eventual prorrogação deve caber ao COMAER, dada a relevância das aeronaves para a defesa aérea nacional, limitando-se o Tribunal a recomendar medidas preventivas para evitar a repetição das falhas observadas.¹⁷²

O Plenário da Corte de Contas da União acompanhou, em linhas gerais, o entendimento do relator, reconhecendo a validade jurídica e administrativa dos contratos PBL, desde que observadas condições rigorosas de planejamento técnico, transparência e mecanismos efetivos de controle.

Determinou ao COMAER a adoção de conjunto abrangente de medidas voltadas à padronização e ao aprimoramento da governança contratual, destacando:

a. elaboração de planos de ação para mitigar riscos nos contratos dos projetos H-XBR, KC-390 e C-130;

b. regulamentação de critérios padronizados para futuras contratações, contemplando: detalhamento dos custos, termos de referência atualizados, matriz de riscos conforme a Lei nº 14.133/2021, acesso aos registros de precificação da contratada e definição clara de indicadores de desempenho;

c. edição de normas internas que orientem no planejamento, análise de custos, negociação de preços, elaboração de relatórios de razoabilidade e documentação obrigatória dos pagamentos, assegurando rastreabilidade e auditabilidade; e

d. implementação de mecanismos de fiscalização contínua capazes de garantir a efetiva execução das cláusulas contratuais e prevenir pagamentos indevidos.

O Tribunal também recomendou ao COMAER a adoção de um plano de gerenciamento de riscos proporcional à relevância e complexidade dos contratos, a supervisão sistemática dos riscos-chave e o reforço das auditorias internas voltadas à avaliação da economicidade e da razoabilidade dos preços.

Por fim, o TCU expediu ciência ao COMAER das irregularidades contratuais constatadas, como a ausência de planilhas detalhadas de custos unitários e pagamentos baseados em valores estimados, e determinou à Secretaria de Governança e Inovação (AudGovernança) o monitoramento das medidas corretivas, encaminhando cópia do acórdão aos órgãos de controle e às comissões competentes do Congresso Nacional.

4.3 Da Problemática: Questão de Pesquisa

¹⁷² Considerou que uma determinação do Tribunal para impedir a prorrogação poderia gerar efeitos adversos à operacionalidade da frota, ainda que tenham sido identificadas irregularidades na avença (Idem, p. 23).

A escolha da problemática justifica-se por sua relevância prática e teórica. Do ponto de vista prático, o estudo examina se o controle externo atua de forma responsiva e orientada à melhoria da gestão pública, em consonância com os princípios do consequencialismo e do pragmatismo jurídico consagrados nos artigos 20 e 22 da LINDB. Sob a perspectiva teórica, oferece uma contribuição original ao analisar evidências concretas da aplicação desses dispositivos normativos em contextos de elevada complexidade, como os Programas Estratégicos de Defesa, temática ainda pouco explorada na literatura sobre auditorias operacionais, mas fundamental para compreender os desafios e as potencialidades da inovação no setor público.

A problemática se traduz na seguinte questão de pesquisa: como a decisão do TCU no processo TC 030.452/2019-8 incorpora os princípios de consequencialismo e pragmatismo jurídico da LINDB e quais são suas repercussões para a autonomia decisória e a inovação do gestor público no contexto dos Programas Estratégicos de Defesa?

Para responder a essa pergunta, adota-se abordagem de **estudo de caso normativo-interpretativo**, apoiada na análise documental da decisão do TCU e em uma interpretação qualitativa das evidências, estabelecida pela conexão entre os achados empíricos e as questões de pesquisa. A metodologia compreende as seguintes etapas:

- a. identificação e sistematização das evidências da decisão, destacando trechos que indiquem a aplicação dos dispositivos da LINDB;
- b. análise das evidências à luz da literatura revisada, considerando tanto referências explícitas quanto a aplicação substantiva dos princípios da LINDB, especialmente no que se refere à autonomia decisória e à inovação na gestão pública;
- c. interpretação das repercussões observadas, avaliando indícios de deferência às escolhas administrativas ou, inversamente, de limitação à autonomia e à inovação. Não se busca mensurar quantitativamente esses impactos, mas identificar, na decisão do TCU, sinais interpretativos coerentes com os conceitos desenvolvidos na revisão teórica. Ou seja, não se “medirá” diretamente se a autonomia ou inovação aumentou ou diminuiu, mas será interpretado os sinais da decisão à luz dos conceitos trabalhados na revisão bibliográfica; e
- d. análise conclusiva, voltada a verificar se o julgamento contribuiu para o aprimoramento da gestão e o estímulo à inovação, relacionando-o ao fenômeno do “apagão das canetas” e à importância do controle responsivo para o fortalecimento das políticas públicas e práticas gerenciais.

Os resultados serão sistematizados por meio de uma ferramenta metodológica estruturada em **quadro analítico**, contendo categorias, indicadores e respectivas interpretações. Essa ferramenta orientará a análise da aplicabilidade dos arts. 20 e 22 da LINDB, com destaque para os eixos do **pragmatismo e consequencialismo jurídicos**, da **deferência à autonomia e à inovação do gestor** e da **essência da auditoria operacional integrada**, que ultrapassa a mera verificação de conformidade legal e se orienta à melhoria contínua da gestão pública.

Assim, o Quadro Analítico servirá de espinha dorsal do exame interpretativo da decisão, apresentado no tópico seguinte, no qual se discutem as evidências, interpretações e repercussões da aplicação da LINDB no âmbito da fiscalização dos Programas Estratégicos de Defesa. Essa ferramenta metodológica possibilitará uma leitura estruturada e comparativa das evidências, orientando a análise quanto à efetividade do controle externo e sua função indutora de inovação na gestão pública.

4.4 Do Exame da Decisão: Evidências, Interpretações e Repercussões à Luz da LINDB

Para sistematizar a análise, apresento o **Quadro Analítico**, que organiza os achados da decisão (evidências), os enquadra em **categorias e indicadores** e associa cada conjunto de evidências à respectiva **interpretação teórica**, à luz dos princípios da LINDB, dos conceitos de inovação e do controle responsivo.

Quadro 1 - Quadro Analítico: Análise da Decisão do TCU (TC 030.452/2019-8)

Categoria	Indicadores / Questões de Observação	Possíveis Interpretações / Repercussões
Aplicação da LINDB (Art. 20 – Consequencialismo)	<ul style="list-style-type: none"> - O TCU considerou os impactos práticos das suas recomendações sobre a gestão? - Houve avaliação de custos, riscos ou efeitos sobre a continuidade das operações do COMAER? 	<ul style="list-style-type: none"> - Demonstra pragmatismo jurídico, evitando decisões que inviabilizem a execução do programa estratégico.- Indica alinhamento com a ideia do controle responsivo.

<p>Aplicação da LINDB (Art. 22) – Primado da realidade, deferência e autonomia decisória do gestor</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A decisão reconhece ou respeita alternativas interpretativas do gestor público? - Houve flexibilização diante de escolhas fundamentadas do COMAER? 	<ul style="list-style-type: none"> - Preserva autonomia decisória do gestor. - Evita imposição rígida de interpretações legais, incentivando inovação. - Quanto maior o respeito às escolhas do gestor, maior a capacidade de inovação. - Controle equilibrado fortalece a governança sem comprometer a eficiência decisória.
<p>Auditoria Integrada (operacional + conformidade)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Há integração entre avaliação de processos, resultados e conformidade normativa? - Como foram identificados riscos e controles sem comprometer a operação? 	<ul style="list-style-type: none"> - Indica maturidade da auditoria em considerar tanto eficiência quanto legalidade. - Possibilita análise de impactos práticos sobre gestão estratégica.
<p>Inovação e capacidade gerencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - A decisão incentiva ou permite novas soluções e ajustes operacionais? - Há reconhecimento de práticas inovadoras nos processos auditados? 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilidade de inovação e adaptação nos Programas Estratégicos de Defesa. - Demonstra que o controle não deve ser um entrave à melhoria contínua.

Fonte: a autora.

Esse Quadro Analítico sistematiza a análise documental da decisão do TCU, relacionando diretamente os princípios da LINDB à autonomia e à capacidade de inovação do gestor público. Ao servir de base para a discussão e argumentação analítica, a ferramenta facilita a leitura e evidencia com clareza a conexão entre os achados empíricos e os conceitos teóricos.

A análise estruturada de cada categoria contribui para a **coesão interna da argumentação**, fortalecendo a relação entre o exame documental e os objetivos da

pesquisa. Os subitens que compõem este tópico seguem a organização definida no Quadro Analítico, contemplando:

- 4.4.1 – O consequencialismo jurídico e o controle responsivo no Acórdão 1555/2023-TCU, que discute os impactos práticos, riscos e efeitos sobre o Comaer;
- 4.4.2 – A aplicação do Artigo 22 da LINDB, abordando deferência ao gestor e primado da realidade, bem como a influência do controle na liberdade decisória;
- 4.4.3 – A auditoria integrada, que explora a integração entre avaliação de processos, resultados e conformidade normativa; e
- 4.4.4 – A inovação e capacidade gerencial, analisando se a decisão do TCU estimula práticas inovadoras no contexto dos Programas Estratégicos de Defesa.

4.4.1 Da Aplicação do Art. 20 da LINDB: controle responsivo e ponderação consequencialista

Cumprе esclarecer, nesse ponto, que o art. 20 da LINDB não institui uma autorização para afastamento da legalidade, tampouco consagra uma flexibilização discricionária das normas que regem a atuação administrativa e o controle externo. Ao contrário, o dispositivo confere **normatividade ao pragmatismo**, ao estabelecer um **postulado hermenêutico** e, simultaneamente, uma **regra de densificação do dever de motivação** das decisões administrativas, de controle e judiciais. Com isso, impõe um ônus argumentativo qualificado aos órgãos decisórios, nos termos da leitura dogmática do art. 20 da LINDB desenvolvida por Didier Jr. e Alexandria de Oliveira.¹⁷³

O que se verifica, portanto, é uma **evolução interpretativa do regime jurídico vigente**, inclusive da Lei de Responsabilidade Fiscal, orientada por novos parâmetros introduzidos pela LINDB, que exigem uma análise mais profunda e qualificada da legalidade. Nesse sentido, a legalidade deixa de ser examinada apenas sob uma ótica estritamente formal, passando a ser compreendida em sua dimensão substantiva, à luz do contexto decisório concreto, das alternativas disponíveis e das consequências práticas da decisão adotada, sem prejuízo da coerência, da integridade e da observância do ordenamento jurídico.

¹⁷³ Sobre a natureza normativa do art. 20 da LINDB como postulado hermenêutico e regra de densificação do dever de motivação, bem como sobre os limites do pragmatismo jurídico e a exigência de conformidade da decisão final com o Direito, ver DIDIER JR., Fredie; ALEXANDRIA DE OLIVEIRA, Rafael. *Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro*. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, n. 73, jul./set. 2019.

O que se verifica é uma evolução interpretativa do regime jurídico vigente, inclusive da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), orientada por novos parâmetros introduzidos pela LINDB, que exigem uma análise mais profunda e qualificada da legalidade. Nesse sentido, a legalidade deixa de ser examinada apenas sob uma ótica estritamente formal, passando a ser compreendida em sua dimensão **substantiva**, à luz do contexto decisório concreto, das alternativas disponíveis e das consequências práticas da decisão adotada, sem prejuízo da coerência, da integridade e da observância do ordenamento jurídico.

Da análise da decisão do TCU na TC 030.452/2019-8 foi possível extrair indicativos de que o Tribunal, tanto por meio da unidade técnica quanto nas deliberações do relator e do Plenário, considerou os impactos práticos de suas recomendações sobre a gestão do COMAER. A decisão avaliou não apenas a conformidade normativa, mas também os efeitos operacionais de suas orientações, identificando riscos e oportunidades de melhoria sem comprometer a continuidade das atividades estratégicas.

Esse enfoque aponta a incorporação do princípio do consequencialismo jurídico, previsto no artigo 20 da LINDB, ao equilibrar o dever de fiscalização com a análise das consequências reais das decisões para a administração e para a sociedade. Ao adotar essa perspectiva, o TCU demonstra atenção aos efeitos práticos de suas medidas, de forma a reforçar o caráter pragmático da auditoria e contribuindo para a consolidação de um controle responsivo no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa.

4.4.1.1 Análise das evidências

No Contrato nº 013/GAL-PAMASP/2018 (H-XBR), a auditoria identificou divergências entre as horas de voo estimadas e as efetivamente realizadas, indicando potencial superfaturamento¹⁷⁴. A equipe recomendou reconciliação e renegociação entre as partes, e optou por uma solução corretiva e negociada, sem imposição de sanções. Essa abordagem preservou a continuidade contratual e o funcionamento operacional do COMAER, o que exemplifica a ponderação típica do controle responsivo.

No Contrato nº 004/GAL-PAMASP/2018 (F-5), as horas de voo efetivas não diferiram substancialmente das estimadas, afastando indícios de sobrepreço, embora

¹⁷⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, Relatório de Auditoria Operacional, fls. 15, itens 102-103; peça 211.

persistisse risco elevado de ocorrência¹⁷⁵. Considerando a proximidade do término contratual, a equipe decidiu por não propor alteração para adequação ao modelo de liquidação e pagamento previsto na legislação vigente, sob o argumento de que essas mudanças poderiam comprometer a continuidade do contrato e a efetiva disponibilidade das aeronaves¹⁷⁶. No caso, foram considerados os efeitos práticos das decisões de controle, de maneira a evitar medidas desproporcionais frente ao estágio contratual e à missão operacional envolvida.

No Contrato nº 009/CABW/2018 (C-130), embora tenham sido identificadas irregularidades na liquidação e pagamento por horas de voo, contrariando o art. 63 da Lei 4.320/64, a SecexDefesa graduou os riscos de interrupção logística e impacto sobre a prontidão operacional, substituindo a determinação corretiva por uma ciência preventiva¹⁷⁷. Essa conduta reflete claramente a aplicação do art. 20 da LINDB, ao evitar efeitos contraproducentes à prontidão e à disponibilidade da frota.

Quanto ao Contrato nº 04/DCTA-COPAC/2014 (FX-2), apesar das irregularidades e riscos residuais elevados, a unidade técnica reconheceu que medidas corretivas imediatas poderiam acarretar “consequências catastróficas” à missão constitucional da FAB, como perda de suporte logístico e elevação de custos¹⁷⁸. Acolhendo manifestações do COMAER e do MPTCU, o relator concluiu que a repactuação seria inoportuna¹⁷⁹, e propôs apenas a expedição de ciência, com fundamento nos arts. 20 e 21 da LINDB, o que evidenciou aplicação direta do consequencialismo jurídico, na qual o TCU equilibra legalidade, eficiência e interesse público representado na preservação da missão estratégica da FAB.

A adoção da Resolução TCU n.º 315/2020, que institui a oitiva prévia dos gestores antes da conclusão das auditorias, reforça o caráter dialógico e cooperativo do controle. No caso, a FAB foi convidada a comentar o relatório preliminar¹⁸⁰, e parte de suas ponderações foi incorporada ao relatório final¹⁸¹. Essa abertura à manifestação técnica da FAB demonstra a valorização do conhecimento especializado dos gestores e sopesa as

¹⁷⁵ Idem, p. 27, itens 198-199.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Idem, p. 31, itens 224-225.

¹⁷⁸ Idem, p. 42, itens 313-314.

¹⁷⁹ Idem, p. 104-105 e p. 21 do voto do relator.

¹⁸⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023*. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, *Relatório preliminar de auditoria (peça 187)*.

¹⁸¹ Idem, p. 63, itens 478-480.

consequências práticas de suas deliberações, de modo a promover decisões ajustadas à realidade administrativa e operacional.

Consoante registrado no Apêndice I – Comentários dos Gestores sobre o Relatório Preliminar de Auditoria¹⁸², a SecexDefesa examinou as manifestações sobre a metodologia de liquidação por estimativas, reconhecendo o respaldo normativo da Instrução Normativa nº 5/2017, mas reafirmando a necessidade de observância da Lei nº 4.320/1964. Diante dos custos e riscos administrativos envolvidos, a unidade técnica optou por expedir ciência preventiva e corretiva, em vez de determinação imediata.

Ao cotejar os contratos AM-X (008/CABE-CELOG/2018), C-130 (009/CABW/2018) e FX-2 (04/DCTA-COPAC/2014)¹⁸³, observa-se padrão decisório convergente: diante das manifestações dos gestores, a equipe de auditores revisou propostas preliminares de determinação, substituindo-as por comunicações de ciência das irregularidades, a fim de mitigar riscos de paralisação de frotas, ruptura de cadeias logísticas, risco de aumento de custos ou descumprimento de compromissos internacionais. Ainda que tenham sido constatadas irregularidades, a SecexDefesa entendeu que medidas coercitivas imediatas poderiam acarretar prejuízos relevantes à continuidade operacional e à eficiência dos Programas Estratégicos de Defesa.

As manifestações do MPTCU e a decisão do relator consolidam o entendimento de que o controle deve ponderar custos e benefícios de suas intervenções. Mesmo diante de indícios de sobrepreço, o TCU considerou que a manutenção do contrato do FX-2 preservava a eficiência e a missão estratégica da FAB, e, assim, reafirma o caráter responsivo e proporcional do controle externo.

Em síntese, as evidências analisadas revelam padrões consistentes de atuação do TCU, marcados pela ponderação consequencialista e pragmatismo jurídico. O Tribunal tem avaliado, de forma recorrente, os impactos práticos e os riscos antes de impor medidas corretivas, de modo a priorizar soluções negociadas, comunicações de ciência e ajustes graduais em lugar de sanções imediatas. Nota-se esforço institucional de conciliar a legalidade, continuidade e eficiência, de maneira a evitar decisões desproporcionais que possam comprometer a execução de programas de defesa e a prontidão operacional.

¹⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023*. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, *Apêndice I – Comentários dos Gestores sobre o Relatório Preliminar de Auditoria*, p. 71, itens 10-25.

¹⁸³ *Idem*, p. 75-81.

Essa tendência sugere evolução do controle externo **para práticas mais dialógicas e consequencialistas**, ao mesmo tempo em que sinaliza aperfeiçoamento da governança pública e fortalecimento da confiança entre controle e gestão.

4.4.1.2 Interpretação das Evidências e Impactos

As decisões do TCU no processo TC 030.452/2019-8 demonstram a aplicação prática do princípio do consequencialismo jurídico ao adotar postura de autocontenção institucional, que prioriza soluções negociadas e corretivas em detrimento de sanções imediatas. Esse pragmatismo jurídico reforça a lógica de controle responsivo, segundo a qual a atuação do Tribunal deve considerar não apenas a conformidade legal, mas também os efeitos operacionais sobre a gestão pública, de modo a não comprometer a execução de programas de defesa complexos.

Nos contratos F-5 e C-130, observa-se o equilíbrio entre a legalidade e eficiência administrativa. Ao evitar medidas que pudessem comprometer a missão institucional da FAB, como a interrupção da cadeia logística ou a indisponibilidade de aeronaves essenciais, a Corte demonstrou sensibilidade aos impactos concretos de suas deliberações, valorizando o contexto e prevenindo efeitos adversos ao interesse público.

No Projeto FX-2, essa lógica se repete. Diante das manifestações do COMAER e do MPTCU, o relator optou pela expedição de ciência, medida menos gravosa que uma determinação corretiva imediata.

De forma complementar, ao prever a oitiva prévia dos gestores, a Resolução TCU n.º 315/2020 consolida normativamente essa evolução do controle. O instrumento confere caráter dialógico às auditorias, ao permitir que o Tribunal considere informações técnicas e contextuais antes da tomada de decisão. Os achados concretos, especialmente o acolhimento das manifestações apresentadas pelos gestores, indicam atuação responsiva, capaz de orientar a administração sem comprometer a continuidade de políticas públicas essenciais

Em linhas gerais, **as interpretações extraídas apontam para a maturidade e responsividade do controle brasileiro**, que passa a atuar como agente de governança pública ao orientar o gestor e promover aprendizado institucional. A aplicação do art. 20 da LINDB representa, assim, avanço rumo a controle mais estratégico e cooperativo, apto a equilibrar legalidade, eficiência e interesse público, o que contribui para a consolidação de práticas de governança e inovação no setor de Defesa.

4.4.2 Da Aplicação do Artigo 22 da LINDB: deferência à escolha do gestor

A análise do Acórdão nº 1555/2023 – TCU – Plenário, relativo ao Processo TC 030.452/2019-8, permite identificar sinais claros de deferência do Tribunal às escolhas interpretativas e executivas do COMAER, em conformidade a previsão do artigo 22 da LINDB. Ao longo da auditoria e da deliberação, denotou-se que a decisão da Corte não se limitou à aferição estrita da legalidade formal das contratações, mas **considerou o contexto real enfrentado pelo gestor**, incluindo **limitações operacionais e a complexidade técnicas** dos Programas Estratégicos de Defesa.¹⁸⁴

O Tribunal reconheceu que a execução contratual ocorreu em ambiente marcado por contingências excepcionais, como a pandemia de Covid-19, e por peculiaridades do setor aeronáutico, que incluem oligopólios, alta tecnologia e projetos sensíveis à soberania nacional¹⁸⁵. Nesse cenário, considerou legítimas as escolhas do gestor que optou por métodos inovadores de pagamento, baseados em performance e esforço aéreo, reconhecendo que tais instrumentos, embora distintos das práticas tradicionais previstas na Lei nº 4.320/64, aumentavam a eficiência, a racionalidade administrativa e a aderência aos objetivos estratégicos do Comando da Aeronáutica¹⁸⁶.

Ao deferir parcialmente a atuação do gestor, o Plenário da Corte demonstrou que a fiscalização pode respeitar a autonomia decisória administrativa, permitindo que o COMAER ajuste práticas às necessidades concretas, mantendo-se vigilante quanto aos riscos e à conformidade legal. Destaca-se que o MPTCU também reforçou essa perspectiva, ao destacar alinhamento dos contratos de suporte logístico baseados em performance aos princípios da administração pública.¹⁸⁷

O enfoque *supra* ratifica **a incorporação do princípio do pragmatismo jurídico e do primado da realidade**, contemplados no artigo 22 da LINDB, ao reconhecer como legítimas as alternativas de interpretação e execução administrativa em contextos de alta complexidade e incerteza operacional, típicos dos Programas Estratégicos de Defesa.

¹⁸⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório preliminar de auditoria (peça 187). Brasília, DF, 2023. p. 3–6, 8, 20, 41.

¹⁸⁵ Idem, p. 3, 65, 160.

¹⁸⁶ Idem, p. 100–105.

¹⁸⁷ Idem, p. 152.

4.4.2.1 Análise das evidências

Nos contratos auditados, a deferência às decisões do gestor manifestou-se em **três dimensões principais**.

A primeira diz respeito à valorização de soluções inovadoras voltadas à racionalidade e à eficiência. O Relator destacou que o COMAER utilizou metodologias de pagamento baseadas em performance, parcelas fixas e o modelo *Time & Material*, que se afastam do padrão tradicional de liquidação e pagamento, mas buscam aprimorar a gestão contratual¹⁸⁸. Em sintonia com essa lógica de estímulo à inovação, nos contratos estratégicos FX-2, H-XBR e KC-390, o TCU limitou-se a expedir ciência e recomendações ponderadas, de forma a não comprometer a continuidade das missões da FAB.

A segunda e a terceira dimensões da deferência manifestaram-se, respectivamente, na mitigação de riscos operacionais e na preservação da autonomia decisória do gestor. De um lado, a Corte evitou impor medidas que pudessem interromper operações estratégicas; de outro, assegurou espaço para que decisões quanto à conveniência e oportunidade de ajustes fossem assumidas pelo próprio COMAER.

Essas diretrizes se materializam, por exemplo, no Contrato 013/GAL-PAMASP/2018 (H-XBR). Embora tenham sido identificadas divergências entre o custo estimado e o efetivo das horas de voo, indicando potencial superfaturamento, a equipe técnica recomendou expedição de ciência e reorientação das práticas¹⁸⁹, de forma a evitar a imposição de sanções imediatas. O Plenário acolheu o encaminhamento e determinou a elaboração de um plano de ação para mitigação dos riscos apontados, o que sinaliza postura prudente e deferente à gestão, em consonância com o art. 22 da LINDB.

De modo semelhante, no Contrato 004/GAL-PAMASP/2018 (F-5), apesar da aceitação de propostas sem detalhamento completo de custos, a unidade técnica recomendou, e a Corte anuiu, medidas de ciência e abstenção de prorrogação

¹⁸⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 15-18.

¹⁸⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria. Brasília, DF, 2023. p. 19, item 134.

contratual¹⁹⁰, sem detalhar ações restritivas que sufocassem a discricionariedade do gestor. A decisão do TCU respeitou a decisão do gestor de manter a liquidação e o pagamento conforme as práticas vigentes, preservando o funcionamento do contrato e a prontidão operacional das aeronaves.

Nos contratos nº 009/CABW/2018 (C-130) e nº 131/CAE-CELOG/2019 (KC-390), irregularidades em planilhas de custo e pagamentos foram tratadas por meio de recomendações e supervisão preventiva¹⁹¹, substituindo determinações coercitivas imediatas por orientações que favorecessem ajustes contextuais e aprendizado institucional. Situação análoga ocorreu no Contrato 04/DCTA-COPAC/2014 (FX-2), em que o TCU reconheceu que ações corretivas imediatas poderiam comprometer a missão institucional da FAB, e optou por expedição de ciência e orientações adaptadas à realidade operacional¹⁹².

Além disso, nota-se a aplicação concreta do preconizado no art. 22 da LINDB com o reconhecimento das limitações e especificidades inerentes à precificação de sistemas de defesa, notadamente quando envolvem fornecedores exclusivos e elevado grau de assimetria informacional. Ao comparar práticas nacionais e internacionais, a

¹⁹⁰ Idem, p. 28, item 201. Na proposta de deliberação do Relator do Acórdão 1555/2023 (Processo TC 030.452/2019-8), ressalta-se que a decisão sobre a prorrogação do contrato do projeto F-5 compete ao gestor do Comaer, considerando a relevância dessas aeronaves para a frota da FAB e para as ações de Defesa Aérea Nacional. O relator observou que a imposição de determinação imediata de não prorrogação poderia gerar efeitos deletérios, mesmo diante de indícios de irregularidades, sendo, portanto, mais adequado limitar-se à ciência das falhas para que elas não se repitam em contratos futuros relacionados aos serviços logísticos da aeronave (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 23, itens 194-196).

¹⁹¹ Idem, p. 37, item 273. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria. Brasília, DF, 2023. p. 31, item 226.

¹⁹² Idem, p. 42, item 315. Conforme anotado na proposta de deliberação do Relator do Acórdão 1555/2023 (Processo TC 030.452/2019-8), embora o projeto FX-2 apresente risco de descompasso entre execução e planejamento financeiro, medidas imediatas de correção, como a elaboração de plano de ação, foram consideradas potencialmente inconvenientes, podendo gerar impactos econômicos e estratégicos. O relator enfatizou que a avaliação sobre eventuais alterações contratuais cabe aos gestores do Comaer, que dispõem de maior conhecimento técnico e visão abrangente sobre a estratégia de Defesa Aérea Nacional. Além disso, destacou que a ciência ao Comaer, sobre possíveis irregularidades, poderia ser mantida, desde que ajustada de modo a não comprometer o interesse público (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 21-22, itens 173-176).

SecexDefesa identificou oportunidades de aprimoramento, mas valorizou os avanços já implementados pelo COMAER, ainda que de forma parcial e não padronizada.¹⁹³¹⁹⁴

Em síntese, o TCU adotou **postura colaborativa e de deferência à gestão**, privilegiando **medidas graduais, recomendações e acompanhamento contínuo**, o que preservou a **continuidade das operações da FAB** e **fortaleceu o aprendizado institucional**. A interpretação dessas evidências e seus impactos sobre governança e inovação será aprofundada no tópico seguinte.

4.4.2.2 Interpretação das evidências e impactos

Os impactos dessa abordagem são múltiplos e relevantes para a governança pública. Observa-se a **adoção de um pragmatismo jurídico e do primado da realidade**, expresso na flexibilidade com que o TCU reconheceu a legitimidade de soluções adotadas pelo COMAER, compatíveis com a complexidade operacional dos Programas Estratégicos de Defesa. Ao admitir execução contratual adaptativa e monitoramento dinâmico de desempenho, essa perspectiva favoreceu a inovação e ampliou a confiança entre controle e gestão.

A atuação examinada revelou flexibilidade suficiente para preservar a missão institucional da FAB, ao mesmo tempo em que assegurou mecanismos de correção capazes de evitar prejuízos à eficiência operacional.

Importa registrar que o TCU, ao mesmo tempo que reconhece a “elevada materialidade” e a “sensibilidade das contratações”, impõe determinações rigorosas, como a obrigatoriedade de abertura dos custos propostos pelos fornecedores. Isso gera uma tensão com a gestão, que considera a medida “invasiva” e com alto risco de “provocar o desinteresse na contratação” por parte de fornecedores exclusivos.¹⁹⁵

¹⁹³ Idem, p. 61, item 465.

¹⁹⁴ O Relator observou que, diferentemente de países com tradição em grandes projetos de Defesa — como Estados Unidos, Reino Unido e Noruega —, o Brasil não tem aplicado de forma efetiva as boas práticas internacionais de detalhamento e verificação de custos em contratações sem licitação, fundamentais para aferir a razoabilidade dos preços e assegurar a economicidade. Apesar de cláusulas contratuais preverem tais mecanismos, a equipe de auditoria verificou que elas não vêm sendo implementadas na prática, o que fragiliza a transparência e o controle sobre os dispêndios públicos (Idem, p. 7-8, itens 53-56).

¹⁹⁵ Segundo manifestação da FAB, constante do Apêndice I – Comentários dos Gestores sobre o Relatório Preliminar de Auditoria, o acesso irrestrito a detalhamento de custos propostos pelos fornecedores poderia gerar efeitos contraproducentes, dada a natureza concentrada e sensível do mercado de aviação militar. A Força Aérea destacou que “em termos práticos, o resultado de imperativa cobrança e abertura

Desta forma, **uma maior a deferência às escolhas do gestor, conduz à uma capacidade de inovação e aprendizado institucional**, com reflexos positivos na confiança entre controle e gestão. O TCU adota uma postura que concilia rigor técnico e deferência administrativa ao aplicar o art. 22 da LINDB de modo compatível com a complexidade dos Programas Estratégicos de Defesa, o que confirma que **legalidade e eficiência coexistem com o reconhecimento da complexidade e da autonomia à gestão estratégica**.¹⁹⁶

4.4.3 Da Auditoria Integrada: avaliação simultânea de conformidade normativa e desempenho operacional

Ao planejar a auditoria integrada, o TCU estabeleceu que cada risco identificado deveria ser fundamentado e acompanhado de encaminhamentos voltados ao tratamento das causas e ao fortalecimento dos controles internos do Comando da Aeronáutica¹⁹⁷. Os achados relativos à gestão contratual¹⁹⁸ demonstram que esse tipo de auditoria permitiu mitigar riscos sem comprometer a continuidade das operações, por meio de determinações e recomendações que reforçam controles, implementam listas de verificação e sistematizam os aceites provisórios e definitivos dos objetos contratados.¹⁹⁹

Além disso, as evidências revelam medidas de caráter claramente integrado, combinando conformidade normativa e desempenho operacional. Entre elas destacam-se padronização de cláusulas contratuais, a realização periódica de verificações em substituição às auditorias tradicionais e o controle detalhado da documentação de custos

de sigilo no mercado tão estrito da aviação militar (em alguns contratos com fornecedores exclusivos) poderia implicar, também, na não contratação de serviços essenciais para o cumprimento da sua missão institucional. Tratar-se-ia, portanto, de um risco bastante elevado” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2023. p. 83, item 92).

¹⁹⁶ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Art. 22. BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Resolução n. 315, de 3 de junho de 2020*. Dispõe sobre a aplicação da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, no âmbito do Tribunal de Contas da União. Brasília, DF, 2020. Arts. 2º, II; 4º, I; 9º, I; 11.

¹⁹⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2023. p. 6, item 48.

¹⁹⁸ No relatório de auditoria, identificam-se riscos relevantes à execução dos contratos, destacando-se o risco R3 — documentação insuficiente — e o risco R5 — pagamentos indevidos (*Idem*, p. 47-57).

¹⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional, p. 66-67; *Acórdão do Plenário*, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2. Brasília, DF, 2023.

das contratadas. Ainda que o gestor tenha manifestado preocupações quanto ao sigilo empresarial e a possíveis impactos operacionais, o TCU, por meio da SecexDefesa²⁰⁰, do MPTCU²⁰¹ e do Relator²⁰², com anuência do Plenário²⁰³, reafirmou a legalidade e a pertinência das medidas, o que reforça a necessidade de observância aos princípios da transparência e da economicidade.

4.4.3.1 Análise das Evidências

A dinâmica de uma ANOp demonstra integração entre avaliação de processos, resultados e conformidade normativa, ao permitir análise simultaneamente da legalidade dos atos e da eficiência dos processos. A intenção é contemplar riscos e controles, sem comprometer operações estratégicas. Desta forma, alinha-se ao art. 4º da Resolução TCU 315/2020 e aos princípios da LINDB²⁰⁴, uma vez que a fiscalização integrada transcende à constatação de irregularidades, adotando caráter pedagógico e preventivo²⁰⁵, com melhorias na gestão e na mitigação de riscos.

²⁰⁰ *Idem*, p 83-84.

²⁰¹ O Ministério Público junto ao TCU reconheceu a conformidade legal dos contratos de suporte logístico baseados em performance, destacando que tais inovações concretizam os princípios da eficiência e da racionalidade administrativa. Enfatizou, entretanto, que a validade e segurança jurídica desse modelo dependem de um planejamento minucioso, capaz de detalhar serviços, cronogramas e critérios de revisão contratual, além de verificar a adequação dos preços e mapear riscos relevantes. A manifestação reforça que a fase de planejamento é decisiva para equilibrar inovação e controle, assegurando que a flexibilidade gerencial não comprometa a legalidade nem a integridade do gasto público (*Idem*, p 105).

²⁰² O Relator julgou parcialmente acertadas as propostas de encaminhamento da unidade técnica e acolheu parcialmente a manifestação do MPTCU, reconhecendo a aderência dos contratos de suporte logístico aos princípios da Administração Pública. Ressaltou, entretanto, a necessidade de aprimorar os controles mitigadores de riscos, destacando que a prevenção de ganhos indevidos e desequilíbrios contratuais depende de planejamento robusto, com termos de referência completos, coerentes e atualizados. Registrou ainda que o controle deve concentrar-se na adequação dos preços, no acompanhamento contínuo da execução e na alocação objetiva de riscos em matriz contratual, conforme o art. 22, §2º, da Lei nº 14.133/2021, afastando cláusulas genéricas de repactuação que possam fragilizar a posição da Administração (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 18-19, itens 194-196).

²⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Acórdão do Plenário, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2. Brasília, DF, 2023.

²⁰⁴ Consoante a Resolução TCU nº 315/2020, arts. 4º e 11, e a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), arts. 4º, 6º e 7º.

²⁰⁵ Nos termos do Relatório de Auditoria e do Acórdão nº 1.555/2023 do Plenário do TCU, a Corte reconheceu os avanços do Comando da Aeronáutica na institucionalização da gestão de riscos e nas práticas de governança, ressaltando a publicação de diretrizes e a criação de mecanismos internos de acompanhamento. Identificou, contudo, fragilidades como a ausência de planos formais de gerenciamento de riscos e de auditorias internas. Adotando postura orientadora e responsiva, o controle optou por recomendações em vez de sanções, com vistas a fortalecer a maturidade institucional e a

A prática de identificar e tratar riscos de forma proporcional à sua relevância reflete a observância ao art. 17 do Decreto nº 9.203/2017, que estabelece a necessidade de controles internos proporcionais ao nível de risco²⁰⁶. Ao propor recomendações que fortalecem os mecanismos de acompanhamento contratual e a alocação objetiva de riscos²⁰⁷, o TCU demonstra equilíbrio, ao assegurar conformidade normativa sem inviabilizar a execução de contratos complexos e inovadores.

4.3.3.2 Interpretação das evidências e impactos

A análise das evidências permite inferir que a auditoria integrada contribui para o aperfeiçoamento da governança, dos controles internos e da economicidade, ao demonstrar atenção às consequências práticas e ao interesse público. Essa prática representa avanço significativo na cultura de controle, pois **supera a lógica punitivista e adota perspectiva orientadora**, voltada à indução de boas práticas de governança.

As recomendações direcionadas à regulamentação de procedimentos, à padronização de verificações e ao fortalecimento do acompanhamento contratual²⁰⁸ favorecem a rastreabilidade, a auditorabilidade e a sustentabilidade das decisões administrativas²⁰⁹, sem comprometer a operação do COMAER.

Dessa forma, o processo TC 030.452/2019-8 exemplifica atuação responsiva do TCU, coerente com os princípios da LINDB e com a Resolução nº 315/2020, ao

capacidade preventiva da gestão pública (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional, p. 44-46; itens 328–343. Acórdão do Plenário, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1555/23. Brasília, DF, 2023).

²⁰⁶ Nos termos do Decreto nº 9.203/2017, art. 17, inciso III, a governança pública deve promover mecanismos de controle interno proporcionais aos riscos, de modo a assegurar a integridade, a confiabilidade e a melhoria contínua das políticas públicas (BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 23 nov. 2017).

²⁰⁷ Idem, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2 do Acórdão 1555/23

²⁰⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2023. p. 59-63.

²⁰⁹ Consoante o Acórdão nº 1.555/2023 do Plenário do TCU, o Relator acolheu proposta da unidade técnica para aprimorar os mecanismos de acompanhamento da execução contratual no Projeto das aeronaves C-130, destacando a necessidade de registrar evidências e documentos comprobatórios da execução, em observância ao art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 117, §1º, da Lei nº 14.133/2021. O entendimento reforça a importância de aperfeiçoar os controles de medição de desempenho e de execução física e financeira, de modo a assegurar transparência e prevenir riscos de sobrepreço e falhas na comprovação da performance contratual (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Brasília, DF, 2023. p. 22).

promover melhoria contínua, mitigação de riscos e aperfeiçoamento sistêmico da governança pública, e ao corroborar, na prática, a possibilidade de conciliar controle, eficiência e gestão estratégica de modo equilibrado e cooperativo.

4.4.4 Da Inovação e da capacidade gerencial

O exame do processo TC 030.452/2019-8 evidencia que o TCU reconheceu práticas inovadoras do COMAER, valorizando soluções que permitem ajustes operacionais e a melhoria contínua. Ao não impor soluções únicas ou rígidas, o Tribunal criou espaço para adaptação, inovação e aprendizagem institucional dentro da gestão pública.

Nesse contexto, a centralização da titularidade dos contratos de suporte logístico nos Parques de Materiais Aeronáuticos, supervisionada pela DIRMAB por meio do sistema SILOMS, representa inovação gerencial significativa implementada pelo COMAER²¹⁰. Essa prática aprimora o acompanhamento contratual e a gestão de recursos, aproxima o controle da execução dos serviços e eleva a capacidade institucional de monitoramento.

Além disso, a adoção de modelos de pagamento baseados em performance (*Performance Based Logistics* – PBL) foi reconhecida pelo MPTCU como inovação contratual que demanda avaliação mais abrangente que a mera conformidade formal com a Lei nº 4.320/1964²¹¹. Embora o pagamento em parcelas fixas ou por hora de voo não siga o rito tradicional de liquidação da despesa, o modelo prioriza a eficiência e a racionalidade administrativa, ao transferir parte dos riscos ao contratado e vincular a remuneração à disponibilidade e ao desempenho operacional das aeronaves.

4.4.4.1 Análise das evidências

²¹⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2023, p. 46, item 341. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/030.452%252F2019-8/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 31 out. 2025.

²¹¹ Idem, p. 101-105

A decisão representa **postura cooperativa e responsiva** do TCU, que, ao reconhecer o caráter inovador das práticas do COMAER, atuou de forma **avaliativa e orientadora**, e não repressiva, destacando a **necessidade de amadurecimento das práticas de governança sem desestimular a inovação administrativa**.²¹²

O MPTCU reforçou essa compreensão ao assinalar que os contratos PBL são compatíveis com a modernização do Direito Administrativo e com a Lei nº 14.133/2021, desde que acompanhados de controles proporcionais aos riscos²¹³. Tanto o órgão ministerial quanto o relator reconheceram que a referida metodologia possui potencial para reduzir custos de transação, ampliar a disponibilidade operacional e orientar o gestor para resultados, permitindo que a inovação ocorra de forma segura e controlada.²¹⁴

Dessa forma, a decisão incentiva novas soluções e ajustes operacionais, ao admitir que **a eficiência e a racionalidade administrativa podem coexistir com a legalidade, desde que acompanhadas de transparência e mitigação de riscos**. Há, portanto, reconhecimento explícito de práticas inovadoras nos processos auditados, o que reflete amadurecimento institucional do controle em relação à gestão pública moderna.

4.4.4.2 Interpretação das evidências e impactos

O reconhecimento de práticas inovadoras, como a centralização estratégica dos contratos e a adoção de métodos de pagamento vinculados ao desempenho²¹⁵, demonstra

²¹² A equipe destacou que as diretrizes e medidas implementadas pelo COMAER estão alinhadas às boas práticas de governança e gestão esperadas das organizações públicas, embora a avaliação de seu nível de maturidade, em razão da contemporaneidade das ações, tenha sido considerada fora do escopo da auditoria (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1555/2023 – Plenário*. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Relatório de Auditoria Operacional. Brasília, DF, 2023, p. 45, item 333).

²¹³ Conforme manifestação do MPTCU, a aceitabilidade do modelo inovador de medição e pagamento adotado nos contratos de suporte logístico, apreciados no Processo TC 030.452/2019-8, condiciona-se à análise dos riscos inerentes e à verificação da suficiência dos controles internos implementados para sua mitigação (*idem*, p.11, item 85-86).

²¹⁴ No tocante à economicidade, o MPTCU destacou que a inovação contratual não dispensa rigor técnico na fase de planejamento e precificação. A ausência de detalhamento suficiente dos custos e dos serviços contratados foi apontada como fragilidade relevante, reforçando a pertinência das recomendações da SecexDefesa voltadas ao aprimoramento dos controles e à comparação objetiva entre o desempenho dos contratos PBL e os modelos anteriores. Assim, o órgão ministerial manifestou concordância parcial com a unidade instrutiva, apoiando as propostas de aperfeiçoamento da gestão de riscos e sugerindo ajustes pontuais nas recomendações referentes à aplicação da Lei nº 4.320/1964 (*idem*, p.103-106).

²¹⁵ O *Parquet* concluiu que os contratos de suporte logístico com remuneração baseada em performance podem ser admitidos do ponto de vista legal e principiológico, especialmente sob os princípios da eficiência e da racionalidade administrativa. Para tanto, recomendou: (i) o detalhamento minucioso dos serviços e cronogramas de execução; (ii) a verificação da aderência dos preços aos parâmetros de

que o **controle não deve constituir entrave à inovação**, mas atuar como **instrumento de orientação e indução à melhoria contínua**.

No caso em questão, o Tribunal aderiu a "metodologia inovadora" de contratação, como a baseada em desempenho, reconhecendo "ganhos de eficiência e racionalidade na gestão". Contudo, mantém o rigor do controle ao exigir a implementação de controles "adequados" e "suficientes" para a mitigação dos riscos.

Constata-se, assim, que a atuação da Corte de Contas na ANOp examinada se alinha aos princípios da LINDB, ao materializar o respeito às escolhas administrativas e a abertura para ajustes operacionais, de forma a consolidar o TCU como parceiro estratégico da administração pública na construção de soluções inovadoras e sustentáveis nos Programas Estratégicos de Defesa.

4.5 Do Controle Operacional como Indutor ou Inibidor do Processo Decisório — entre achados e soluções

A análise interpretativa das evidências do Processo TC 030.452/2019-8 confirma que a atuação do Tribunal incorporou, ainda que de forma implícita, os princípios de consequencialismo e pragmatismo jurídico previstos na LINDB, ao considerar os efeitos concretos das medidas de controle sobre a gestão do COMAER e o contexto em que ela se insere.

O exame das evidências anuncia que o TCU adotou postura responsiva, colaborativa e contextualizada, ao equilibrar rigor técnico e flexibilidade administrativa. A Corte considerou as particularidades dos Programas Estratégicos de Defesa, marcado por alta complexidade tecnológica, fornecedores exclusivos e condições de mercado concentrado, tratando irregularidades não como infrações formais isoladas, mas como riscos a serem geridos de forma sistemática e ponderada, em alinhamento com os dispositivos da LINDB.

mercado, com mecanismos de revisão; e (iii) o mapeamento e mitigação adequada dos riscos contratuais. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Proposta de deliberação. Brasília, DF, 2023. p. 14, itens 112).

O Relator e o Plenário acolheram as propostas de encaminhamento da unidade técnica, determinando a adoção de medidas voltadas ao aprimoramento dos mecanismos de controle, à transparência dos custos e ao detalhamento dos serviços executados²¹⁵, em linha com uma postura responsiva e cooperativa do controle externo frente às práticas inovadoras da administração pública (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Acórdão do Plenário, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2. Brasília, DF, 2023).

No que tange à autonomia decisória e à inovação, o Tribunal permitiu que o COMAER adotasse metodologias inovadoras de contratação, ao mesmo tempo em que estabeleceu exigências detalhadas de controle, como a abertura de custos e a verificação de procedimentos, para assegurar legalidade e proteção ao erário. Essa dualidade demonstra a tensão histórica entre liberdade decisória e rigor do controle, típica do contexto do “apagão das canetas”.

A materialização prática do aperfeiçoamento da gestão promovido por essa auditoria operacional examinada está evidenciada na implementação de normas estruturantes pela FAB²¹⁶ — como o MCA 400-25²¹⁷ (Manual de Contratação de Suporte Logístico no Âmbito do SISMAB); a ICA 400-62²¹⁸ (Análise de Preços e Custos Industriais em Contratos de Suporte Logístico), e a ICA 65-8²¹⁹ (Atribuições do Gestor, Fiscal de Contrato e das Comissões de Recebimento de Material e Serviço – COMREC) — e pelo MD — com a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 21 (MD44-M-01)²²⁰. Essas iniciativas demonstram que a auditoria operacional não apenas identificou falhas e riscos, mas também fomentou aprendizado institucional, inovação e governança estratégica, em consonância com o espírito da LINDB.

²¹⁶ BRASIL. Comando da Aeronáutica. *Ofício nº 20/AJUR/2392, de 18 de março de 2024*. Chefe do Estado-Maior do Comando-Geral de Apoio (COMGAP), endereçado ao Chefe do Centro de Controle Interno da Aeronáutica. Solicita gestões junto ao Tribunal de Contas da União visando à prorrogação do prazo de resposta ao *Acórdão nº 1.555/2023 – Plenário*, para conclusão da elaboração das normas *ICA 400-62* (Análise de Preços e Custos Industriais em Contratos de Suporte Logístico) e *ICA 65-8* (Atribuições do Gestor, Fiscal de Contrato e das Comissões de Recebimento de Material e Serviço – COMREC), em atendimento ao processo *TC 022.945/2023-7* (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1555/2023 – Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8. Acórdão do Plenário, p. 1-2, itens 9.1 e 9.2. Brasília, DF, 2023).

²¹⁷ O MCA 400-25 regula as contratações no âmbito do SISMAB, orientando os procedimentos de planejamento, seleção de fornecedores e gestão dos contratos de suporte logístico.

²¹⁸ A Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 400-62, elaborada em atendimento às determinações constantes do Acórdão nº 1.555/2023 – TCU – Plenário, tem por finalidade estabelecer diretrizes e procedimentos para a análise de preços e custos industriais em contratos de suporte logístico, com vistas a aprimorar a transparência, a economicidade e o controle dos gastos públicos no âmbito do Sistema de Material Aeronáutico e Bélico (SISMAB).

²¹⁹ A Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 65-8 foi elaborada com o objetivo de disciplinar as atribuições do gestor, do fiscal de contrato e das Comissões de Recebimento de Material e Serviço (COMREC), estabelecendo responsabilidades, fluxos e procedimentos para o acompanhamento da execução contratual e o recebimento de bens e serviços.

²²⁰ Conforme a Instrução Normativa EMCFA-MD nº 21, de 30 de outubro de 2023, que aprova o Manual de Boas Práticas de Apoio Logístico Integrado de Sistemas de Defesa – MD44-M-01 (1ª Edição/2023), o documento tem a finalidade de fornecer orientações para as principais ações de gestão do Apoio Logístico Integrado (ALI) dos Sistemas de Defesa (SD), servindo como guia de boas práticas. O manual não impõe tarefas, requisitos ou recomendações no nível organizacional, cabendo às Forças Singulares (FS) adaptar, mapear e selecionar métodos, técnicas e padrões apropriados às suas especificidades. (BRASIL. Ministério da Defesa. Instrução Normativa EMCFA-MD nº 21, de 30 de outubro de 2023. Aprova o *Manual de Boas Práticas de Apoio Logístico Integrado de Sistemas de Defesa – MD44-M-01 (1ª Edição/2023)*. Brasília: MD, 2023).

Em síntese, o estudo de caso normativo-interpretativo desenvolvido neste capítulo aponta que o TCU, quando orientado por princípios consequencialistas e pragmáticos, atua predominantemente como indutor do processo decisório. A decisão analisada demonstra que a Corte de Contas pode ser parceira estratégica da gestão pública, de modo a estimular a inovação, o aprendizado institucional e a aprimoramento da governança, ao mesmo tempo em que mantém controles suficientes para mitigar riscos e proteger o interesse público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do fenômeno conhecido como “apagão das canetas” mostra que a cultura do medo decisório é persistente e estrutural, derivada de incentivos institucionais que valorizam a aversão ao risco e penalizam a inovação. Combinada a controles punitivos tradicionais, essa insegurança jurídica provoca retração decisória e compromete a eficiência do Estado, o que reforça a necessidade por modelos de controle que assegurem autonomia e práticas inovadoras.

Ao introduzir os artigos 20 a 30 na LINDB, a Lei nº 13.655/2018 reposiciona o controle ao exigir análise contextualizada, ponderação de riscos e avaliação das consequências das decisões administrativas. À luz dessas transformações normativas e do propósito de fortalecer a gestão pública, impulsiona-se à adoção de modelo de fiscalização mais equilibrado, que reconhece a legitimidade das escolhas técnicas dos gestores públicos e valoriza os efeitos práticos das decisões.

O Acórdão 1555/2023 do Tribunal de Contas da União exemplifica a aplicação prática do controle responsivo, ao combinar autocontenção, pragmatismo e deferência às escolhas técnicas do gestor. A auditoria realizada no referido julgamento, o TCU mitigou riscos da execução de contratos sem prejudicar operações estratégicas. Do mesmo modo, a lógica da auditoria integrada demonstra capacidade de equilibrar conformidade normativa e desempenho operacional, o que fortalece a governança, aprimora os controles internos e produz aprendizado institucional.

No contexto dos Programas Estratégicos de Defesa, os achados evidenciam que, quando aplicado de forma contextualizada e responsiva, o controle externo deixa de ser barreira e se torna vetor de aprendizagem, indução tecnológica e fortalecimento da Base Industrial de Defesa, movimento que contribui para políticas públicas mais eficientes, transparentes e estrategicamente relevantes, com impactos diretos sobre a soberania nacional.

Essa experiência analisada demonstra, ainda, que a efetividade do controle responsivo depende também de atuação proativa dos órgãos fiscalizados, os quais devem aprimorar o planejamento, reduzir assimetrias de informação e fornecer parâmetros técnicos claros. Em setores de alta complexidade tecnológica e risco elevado, como os Programas de Defesa, um controle dialógico, tecnicamente qualificado e orientado a resultados amplia a previsibilidade, estimula investimentos em inovação e consolida

capacidades tecnológicas nacionais, de modo a funcionar como indutor do aprendizado institucional sem comprometer a continuidade operacional.

A pesquisa realizada apresenta contribuições em múltiplas dimensões. No plano teórico, aprofunda a compreensão sobre a aplicação da LINDB e do controle responsivo em contextos de alta complexidade, ao integrar esses referenciais para interpretar o papel do controle externo nas políticas públicas de Defesa. No plano empírico e prático, demonstra como esses referenciais se materializam no caso estudado e oferece subsídios a gestores e órgãos de controle, ao identificar estratégias capazes de mitigar o medo decisório, fortalecer a cooperação e aprimorar a capacidade de planejamento e de resposta institucional. Por fim, no plano institucional, evidencia que o TCU pode atuar como parceiro estratégico da Administração Pública e cooperar para a inovação, para o aprimoramento da governança sem se afastar da legalidade.

Em síntese, as evidências empíricas indicam uma fiscalização operacional com efeitos ambivalentes, mas majoritariamente indutores, demonstrando que a superação do “apagão das canetas” depende da consolidação de uma cultura de controle responsivo, dialógico e consequencialista. Ao demonstrar como esses elementos se articulam no âmbito dos Programas Estratégicos de Defesa, esta dissertação contribui para debate mais propositivo e equilibrado entre controle, gestão e sociedade, além de apresentar contribuições para o aprimoramento de políticas públicas de defesa. Buscou-se, assim, colaborar para romper com a lógica paralisante do estilo “dorme tranquilo quem não inova”²²¹, e reafirmar que segurança jurídica e inovação podem e devem caminhar juntas.

²²¹ Uma adaptação livre da formulação “dorme tranquilo quem indefere”, utilizada Prof. Marcos Juruena (SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito Administrativo do Medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020).

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, Marcelo R. **Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira**. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). *Burocracias e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 23-56.

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. **A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União**. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2006. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/8765/1/444.pdf_6. Acesso em: 5 jul. 2025.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Auditoria operacional no Comando da Aeronáutica: controle externo e poder aeroespacial no Brasil. **Revista do TCU**, Brasília, n. 116, p. 16–26, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/288>. Acesso em: 6 jul. 2025.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Resultados das auditorias operacionais do TCU sobre a defesa aeroespacial. **Revista do TCU**, Brasília, v. 46, n. 129, p. 50–65, jan./abr. 2014. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/22>. Acesso em: 6 jul. 2025.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. TCU e PROSUB: controle externo de programa estratégico de defesa. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 129–156, jan./abr. 2022. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/4152>. Acesso em: 6 jul. 2025.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. TCU e SISFRON: controle externo, transparência e legitimação de Programa Estratégico de Defesa. **Revista de Segurança, Desenvolvimento e Defesa**, Brasília, v. 2, n. 1, p. 8–33, jan. / jun. 2025. Disponível em: <https://rsdd.esd.gov.br/index.php/rsdd/article/view/45>. Acesso em: 19 dez. 2025.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; SAKUMA, Celso Hiroki. A Desgovernança das Obras Públicas Paralisadas. In: **Governança e controle externo: orçamento, responsabilidade fiscal e licitações estatais em obras públicas**. Brasília: IDP, TCE/GO, 2018. p. 45-60.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos. **Introdução à auditoria operacional**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

ASSOCIAÇÃO DAS EMPRESAS BRASILEIRAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – ASSESPRO. Ministério da Defesa: aprovado o Planejamento Estratégico Setorial de Defesa (PESD) 2024-2035. 27 maio 2024. Disponível em: <https://assespropr.org.br/ministerio-da-defesa-aprovado-o-planejamento-estrategico-setorial-de-defesa-pesd-2024-2035/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

BATISTA VIEIRA, James; ANDRADE CAMPOS, Priscilla Maria; ROMMELL BEZERRA DE ALCÂNTARA, Rhuan; VIEIRA DE MELO, Clóvis Alberto. O sandbox regulatório como instrumento de incentivo à inovação no Brasil: os casos do Banco Central do Brasil, da Comissão de Valores Mobiliários e da Superintendência de Seguros Privados. **Revista do TCU**, Brasília, v. 153, n. 1, p. 336–362, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.336-362. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2129>. Acesso em: 11 jul. 2025.

BRAGA, André de Castro O. P. Resolução 315 do TCU: início de uma revolução no controle? **JOTA.info**, Brasília, 10 mar. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/resolucao-315-do-tcu-inicio-de-uma-revolucao-no-controle>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. **Guia Referencial de Sandbox Regulatório**. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos%201/labori/GUIAREFERENCIALDESANDBOXREGULATRIO18112024.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Instrução do Comando da Aeronáutica – ICA 400-62: Análise de Preços e Custos Industriais em Contratos de Suporte Logístico**. Brasília: COMAER, 2023. Documento interno elaborado em atendimento ao Acórdão nº 1.555/2023 – TCU – Plenário.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 mar. 2025.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.robertounger.com/_files/ugd/5e60f9_ce464177f9e247b18c0d46d16a0b2bdb.pdf. Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 330-EME, de 4 de novembro de 2019. **Aprova as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Custos do Portfólio, dos Programas e dos Projetos Estratégicos do Exército Brasileiro** (EB20-N-08.002). Brasília, DF: EME, 2019. Disponível em:

https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/03_estado-maior_do_exercito/port_n_330_eme_04nov2019.html. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 1555/2023. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, Relatório de Auditoria Operacional, fls. 15, itens 102-103; peça 211. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. EXÉRCITO BRASILEIRO. Portaria nº 2.132-C Ex, de 6 de dezembro de 2023. **Aprova as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento do Portfólio e dos Programas Estratégicos do Exército Brasileiro (EB20-N-01.004)**. Brasília, DF: C Ex, 2024. Disponível em: https://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/01_comando_do_exercito/port_n_2132_cmdo_eb_06dez2023.html. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão n. 1555/2023. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, Relatório de Auditoria Operacional, fls. 15, itens 102-103; peça 211. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF, 25 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2025**. Dispõe sobre projetos estratégicos em defesa nacional. Brasília, DF, DOU de 19 nov. 2025. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp221.htm#:~:text=Lcp%20221&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20projetos%20estrat%C3%A9gicos%20em%20defesa%20nacional.&text=II%20%E2%80%93%20R%24%205.000.000.000,o%20inciso%20I%20do%20art. Acesso em: 23 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Altera a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Instrução Normativa EMCFA-MD nº 21, de 30 de outubro de 2023. **Aprova o Manual de Boas Práticas de Apoio Logístico Integrado de Sistemas de Defesa – MD44-M-01 (1ª Edição/2023)**. Brasília: MD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/caslode/pt-br/gestao-do-ciclo-de-vida-de-sistemas-de-defesa/MD44M01.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf, p. 18. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa do Livro Branco de Defesa Nacional (PAED)**. Disponível em:

<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed>. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portfólio de Projetos Estratégicos Defesa (PPED 2020-2031)**. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/orgaos-vinculados/conselho-superior-de-governanca-do-ministerio-da-defesa/arquivos/2022/pped_final_aprovado-versao_para_impressao.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL. **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), 2020.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão n. 1555/2023**. Plenário. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Processo TC 030.452/2019-8, Relatório de Auditoria Operacional, fls. 15, itens 102-103; peça 211. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 19 out. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Conheça a nova estrutura da Secretaria-Geral de Controle Externo – área fim do TCU**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/conheca-a-nova-estrutura-da-secretaria-geral-de-controle-externo-area-fim-do-tcu>. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI)**. Apoio à Auditoria e Fiscalização. Disponível em: <https://apoioauditoria.tcu.gov.br/normas-profissionais-de-auditoria/normas-internacionais-das-instituicoes-superioresde-controle-issai/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório do Processo TC 016.573/2019-6**, 2019. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 020.474/2017-2**, 2017. Auditoria destinada a avaliar a precificação do Programa de Aquisição de Blindados do Exército (Programa Guarani). Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 022.945/2023-7**, 2023. Monitoramento do cumprimento das determinações e recomendações constantes dos subitens 9.1 e 9.2 do Acórdão n° 1.555/2023 – Plenário. Brasília, DF: TCU, 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/processo/2294520237>. Acesso em: 2 nov. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 030.452/2019-8**, 2023. Auditoria realizada com o objetivo de avaliar os riscos e os controles envolvidos em contratações de suporte logístico para aeronaves militares. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1555%2520ANOACORDAO%253A2023/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Processo TC 039.706/2018-4**, 2018. Representação sobre possíveis irregularidades na aquisição de uma aeronave pesada Boeing de transporte de cargas e passageiros pela Aeronáutica, com prestação de suporte logístico. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Resolução nº 315, de 22 de abril de 2020**. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/norma/NORMA-21300>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 47, v. 121, n. 1, p. 7–39, jan./abr. 1996.

CAFÉ DA MANHÃ. "Quem tem medo das políticas públicas?". Entrevistadas: Gabriela Lotta e Vera Monteiro. **Folha de São Paulo**, 23 ago. 2024. *Podcast*. Disponível em: <https://open.spotify.com/episode/0zPz4OKfLjYvwGuLZpD116?si=AK8MFvsBQSKXcOzZqaypZQ>. Acesso em: 27 abr. 2025.

CASTRO, Manoel Figueiredo. Uma contribuição para o processo de modernização dos Tribunais de Contas. **Revista do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará**, Edição Comemorativa do Cinquentenário, Fortaleza, n. 16, p. 207–209, 2004. Disponível em: <https://www.tce.ba.gov.br/noticias/Uma-contribui%C3%A7%C3%A3o-para-o-processo-de-moderniza%C3%A7%C3%A3o-dos-Tribunais-de-Contas>. Acesso em: 30 jun. 2025.

CNN BRASIL. Brasil segura investimento em Defesa e adia projetos estratégicos. **CNN Brasil**, 16 fev. 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-segura-investimento-em-defesa-e-adia-projetos-estrategicos/>. Acesso em: 7 jul. 2025.

CNN BRASIL. FAB aciona “super Tucanos” e intercepta aviões durante Cúpula do BRICS. **CNN Brasil**, 9 jul. 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sudeste/rj/fab-aciona-super-tucanos-e-intercepta-avioes-durante-cupula-do-brics/>. Acesso em: 10 jul. 2025.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES et al. (org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea / Enap, p. 59-83. [sem ano].

DA COSTA, Marco Antonio F.; DA COSTA, Maria de Fátima Barrozo. **Projeto de Pesquisa: entenda e faça**. Editora Vozes Limitada, 2017.

DIDIER, Fredie Souza; OLIVEIRA, Rafael Alexandria. Dever judicial de considerar as consequências práticas da decisão: interpretando o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 75, p. 143–160, 2019. DOI: 10.21056/aec.v20i75.1068. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1068>. Acesso em: 20 dez. 2025.

GLYCERIO, Carolina. Brasil precisa de defesa forte para ser rebelde, diz Mangabeira. **BBC Brasil**, São Paulo, 5 set. 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080904_planodefesa_cg. Acesso em: 27 jul. 2025.

INSTITUTO RUI BARBOSA. **Histórico**. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/historico/>. Acesso em: 25 abr. 2025.

JARDIM, Flávio. Levando erros a sério: o que falta para o fim do apagão das canetas? **Metrópoles**. 5 maio 2025. Disponível em: <https://www.metropoles.com/colunas/juris/levando-erros-a-serio-o-que-falta-para-o-fim-do-apagao-das-canetas>. Acesso em: 10 maio 2025.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB. Acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 78, nov. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB: dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, edição especial, p. 13-41, nov. 2018.

LIMA, Dagomar Henriques. Responsabilização por desempenho e controle externo da administração pública. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 40, n. 111, p. 35–42, jan./abr. 2008.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas: Uma Introdução. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 19-30.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gustavo Mendes. Avaliação de políticas públicas pelos tribunais de contas: fundamentos, práticas e a experiência nacional e internacional. In: SACHSIDA, Adolfo (org.). **Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos**. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 399–416. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8750?mode=full>. Acesso em: 5 jul. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de; ALBUQUERQUE, Marianna. **Reordenamento global, crise do multilateralismo e implicações para o Brasil**. Rio de Janeiro: CEBRI, 2020. Disponível em: <https://cebri.org/publicacao/policy-note-3-reordenamento-global-crise-do-multilateralismo-e-implicacoes-para-o-brasil>. Acesso em: 27 jul. 2025.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). **O Relatório de Pesquisa O fenômeno do apagão das canetas – Efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim**. São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MATTOS, Marcela. Militares reclamam de cortes no orçamento e apontam serviços que podem parar. **Veja**, São Paulo, 15 jun. 2025. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/militares-reclamam-de-cortes-no-orcamento-e-apontam-servicos-que-podem-parar/>. Acesso em: 28 jun. 2025.

MELLO, Daniel. Controle externo brasileiro e a auditoria operacional como instrumento de atuação fiscalizatória concomitante: construção de um arcabouço teórico acerca da ferramenta auditoria operacional. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 107–161.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**, 1ª edição. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2015. E-book. p.83. ISBN 9788502626553. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788502626553/>. Acesso em: 28 set. 2025.

MONTEIRO, Vera; ROCHA, Fernanda C. A. D. da; CASTRO, Luís Pedro P. de. **Balanco sobre a alteração da Lei de Improbidade Administrativa**. 2024.

MULTILATERALISMO sai enfraquecido com nova gestão Trump, dizem analistas. **Valor Econômico**, São Paulo, 22 jan. 2025. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2025/01/22/multilateralismo-sai-enfraquecido-com-nova-gestao-trump-dizem-analistas.ghtml>. Acesso em: 10 jul. 2025.

OLCZEVKI, Ariane; REIS, Mohana. A Internacionalização dos Tribunais de Contas e sua Importância na Efetivação das Políticas Públicas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (coord.). **Os Tribunais de Contas e as políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 83-105.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Página institucional. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 29 jun. 2025.

PALMA, J. Bonacorsi de. Segurança jurídica para a inovação pública: a nova Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lei no 13.655/2018). **Revista De Direito Administrativo**, 279(2), p. 209–249, 2020. DOI: 10.12660/rda.v279.2020.82012. Acesso em: 10 mar. 2025.

PEREIRA, Gustavo Leonardo Maia. O Tribunal de Contas da União como Regulador de Segunda Ordem: um Estudo de Casos sobre o Controle da Regulação de Infraestrutura. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade**. São Paulo: Ed. Almedina, 2020.

PIRES, R. (Org.); LOTTA, G. S. (Org.); OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: Interseções Analíticas**. 1. ed. Brasília: Ipea/Enap, 2018. v. 1. 422 p.

POLITT, Christopher et al. **Desempenho ou legalidade? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países**. Tradução Pedro Buck. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

VILELA, Pedro Rafael. FAB recebe novo avião militar KC-390. Agência Brasil. Brasília, 4 set. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/fab-recebe-novo-aviao-militar-kc-390>.

ROSILHO, André. **Tribunal de Contas da União: competências, jurisdição e instrumentos de controle**. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas: Conceitos, Casos Práticos, Questões de Concurso**. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, Guilherme Moreira da. Consequencialismo e Controle Externo: Os artigos 20 e 21 da LINDB na jurisprudência do TCU. 2023. Monografia (Especialização em Análise Econômica do Direito) – Instituto Serzedello Corrêa, **Escola Superior do Tribunal de Contas da União**, Brasília, DF.

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

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Sandbox regulatório: orientações gerais sobre a atuação do controle externo**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Regulação, 2021. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/sandbox-regulatorio.htm>. Acesso em: 11 jul. 2025.

TRISTÃO, Conrado. Tribunais de Contas e controle operacional da administração. In: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Tribunal de Contas da União no Direito e na realidade**. São Paulo: Ed. Almedina, 2020.

TRISTÃO, Conrado. Determinações do TCU em fiscalização operacional. **JOTA**, 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/determinacoes-do-tcu-em-fiscalizacao-operacional>. Acesso em: 28 jun. 2025.

TRISTÃO, Conrado. Determinações do TCU em fiscalização operacional? 'Manual de auditoria operacional' em consulta pública tem proposta controversa. **JOTA**, 28 ago. 2019.

Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/controle-publico/determinacoes-do-tcu-em-fiscalizacao-operacional>. Acesso em: 28 jun. 2025.

UNGER, Roberto Mangabeira. **A Segunda Via: presente e futuro do Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1ª ed., 2001.

UNGER, Roberto Mangabeira. As Forças Armadas e o abandono da Defesa. **Folha de São Paulo**, 15 set. 2019. Disponível em: <file:///C:/Users/Fabiola/Downloads/As->

For% C3%A7as-Armadas-e-o-abandono-da-Defesa-15_09_2019-Opini%C3%A3o-Folha.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

UNGER, Roberto Mangabeira. **Brasil precisa de Defesa forte para ser rebelde, diz Mangabeira**. Entrevista concedida. GLICERYO, Carolina. In: BBC Brasil, Brasília, 5 set. 2008. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080904_planodefesa_cg. Acesso em: 22 nov. 2025.

VIEGAS, Rafael R. et al. **A Batalha entre controle e políticas públicas: decifrando a paralisia decisória na administração pública brasileira**. São Paulo: Amanuense, 2024.

SARQUIS, Alexandre Manir Figueiredo. **Como o nosso Tribunal de Contas se compara ao de outros países?** Disponível em: <https://atrimon.org.br/como-o-nosso-tribunal-de-contas-se-compara-ao-de-outros-paises/>. Acesso em: 26 abr. 2025.

SANTOS, Nadir Rodrigues dos. **Diversidade [recurso eletrônico]: a inclusão de pessoas com deficiência (PcD) nas universidades federais**. Belo Horizonte: UFMG, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/78820/1/DIVERSIDADE%20A%20inclus%C3%A3o%20de%20pessoas%20com%20defici%C3%Aancia_PcD_%20nas%20universidades%20federais.pdf. Acesso em: 30 nov. 25.

SFEIR, Erika Capella Fernandes. **Controle responsivo da Administração Pública: accountability overload e uma nova conformação institucional do controle**, 2023, 198 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2024.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016. E-book. p.150. ISBN 9788584290833. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788584290833/>. Acesso em: 29 nov. 2025.